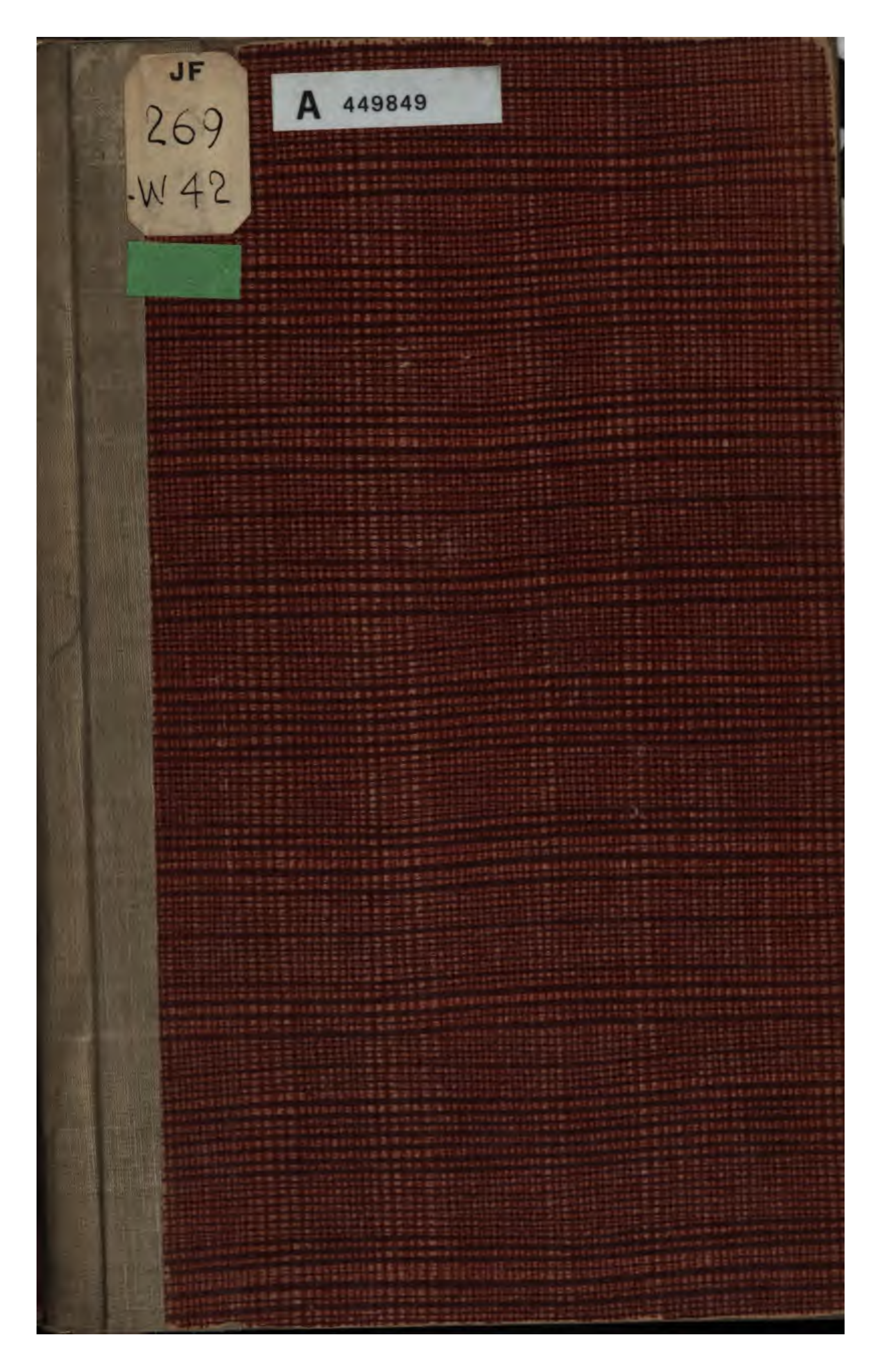
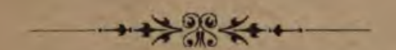


JF
269
.W42
A 449849

# Die Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen.



INAUGURAL-DISSERTATION

verfasst und der

Hohen rechts- u. staatswissenschaftlichen Fakultät

der

KGL. BAYER. JULIUS-MAXIMILIANS-UNIVERSITÄT WÜRZBURG

zur

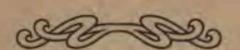
ERLANGUNG DER RECHTS- UND STAATSWISSENSCHAFTLICHEN DOKTORWÜRDE

vorgelegt am 7. X. 05

von

**Bruno Weil**

aus Metz.



Strassburg i. E.

Josef Singer, Hofbuchhandlung.

1906.

Gedruckt mit Genehmigung der rechts- und staatswissenschaftlichen Facultät der Universität Würzburg.

Referent: **Professor Dr. Piloty.**

## Inhaltsübersicht.

§ 1.

## Einleitung.

Zur Zeit der absoluten Regierungsformen gehört das Recht Staatsverträge zu schliessen und zu lösen ausschliesslich der Krone. Der Souverän ist an keine Genehmigung oder Zustimmung gebunden: sein Wille schafft Vertrag und Gesetz. Mit der Unumschränktheit, mit der ihm nach Aussen hin die Macht zusteht, Staatsverträge zu schliessen, verbindet sich seinen Behörden und Untertanen gegenüber das Recht, den Inhalt dieser Staatsverträge, soweit es erforderlich ist, zum Gesetz zu machen.

Mit dem Übergang von der absoluten Monarchie zum Verfassungsstaat tritt hierin ein Wandel ein. Zu den grossen Einschränkungen, die die Macht des absoluten Herrschers im Übrigen erfährt, treten auch Beschränkungen seiner Gewalt in Bezug auf die Staatsverträge. Wohl gibt es noch ganze Komplexe von Staatsverträgen, die der Souverän der Verfassungsmonarchie oder der höchste Vertreter der Republik aus eigenem Rechte schliessen können, aber gerade bei den wichtigsten sind sie an die Mitwirkung der Volksvertretung gebunden.

Dieses Recht der Volksvertretung ist ein um so bedeutungsvolleres, je grösser der Umfang des Gebietes, auf dem man Staatsverträge schliesst, wird. Der stetig zunehmende Austausch von Gütern unter den Völkern und

die gesteigerte Schnelligkeit der Verkehrsmöglichkeiten vermindern die Bedeutung grosser Entfernungen, bringen die Völker wirtschaftlich und geistig einander näher und erweitern das Gebiet der für Staatsverträge in Betracht kommenden Angelegenheiten.

Noch *Pütter*[1]) führte als Gattungen von Staatsverträgen nur auf „Grenz-Rezesse, Hausverträge, Freundschafts- und Handlungs-Traktaten, Schutzverträge"; und auch das Wort *Omptedas*[2]) „Die Verträge der Völker bestehen gewöhnlich in Friedensschlüssen und solchen Traktaden, welche sich auf Krieg und Frieden beziehen," ist durch die Wirklichkeit längst überholt worden. Man braucht nur das grosse Gebiet „der sämtlichen neuen Handelsverträge, der zahlreichen Verträge über die Ordnung des Münz-, Mass- und Gewichtssystems, über Patent-, Marken- und Musterschutz, über den Schutz des geistigen Eigentums, über Flussschifffahrt und Eisenbahn, über Post- und Telegraphenwesen, über Rechtshilfe und Auslieferung von Verbrechern, über Vollstreckung von Erkenntnissen, über Passwesen, Freizügigkeit, Heimats- und Niederlassungsverhältnisse"[3]) zu betrachten; man braucht nur einen Blick auf das Reichsgesetzblatt zu werfen in dem z. B. für die beiden letzten Jahre[4]) Staatsverträge über folgende Gegenstände veröffentlicht wurden: über die Behandlung von Zucker, über gegenseitigen Patent-, Muster- und Markenschutz, über die Behandlung von Handlungsreisenden, über den Betrieb von Eisenbahnen, über Geltungsbereiche der Gesetze auf dem Gebiete der Eheschliessung, der Ehescheidung und der Vormundschaft über Minderjährige, über die endgültige Abtretung der Stadt Wismar

---

[1]) *Pütter*, Kurzer Begriff des deutschen Staatsrechts 1768, S. 195.

[2]) *Ompteda*, Literatur des Völkerrechts 1785, S. 583.

[3]) *Meier*, über den Abschluss von Staatsverträgen 1874, S. 21.

[4]) Reichsgesetzblatt für 1903 und 1904.

an Mecklenburg —; und man wird in der Tat mit *Laband*[1]) sagen können, „dass alles was der Staat überhaupt wollen und tun kann, geeignet ist, zum Gegenstand eines Staatsvertrags gemacht zu werden.“ Je intensiver nun die Arbeit des Staates nach der Richtung des Abschlusses von Staatsverträgen gehen wird, um so gebotener muss es erscheinen, die Rechte der Volksvertretung in Bezug auf ihre Mitwirkung bei Staatsverträgen des genaueren kennen zu lernen.

Denn es erhellt, dass mit dem zunehmenden Reichtum an Staatsverträgen immer mehr Gebiete in den Bereich der Staatsverträge hineingezogen werden, bezüglich deren im innerstaatlichen Leben der Volksvertretung ein hervorragendes, wenn nicht das entscheidende Wort in allen Verfassungen gegeben ist. Und es wird sich fragen, ob die Wahrung dieses Rechts auch bei Staatsverträgen theoretisch wie praktisch verlangt werden kann, ohne dass dabei die auswärtige Politik der Staaten notleidet. Denn in den auswärtigen Angelegenheiten scheinen vielmehr als das in innerstaatlichen Dingen, soweit sie in die Kompetenz der Volksvertretungen hineingehören, der Fall ist, psychologische Momente wie schnelles Handeln im richtigen Augenblick, diplomatische Feinfühligkeit, ein bald schneller bald langsamer zu beliebendes Tempo der Verhandlungen, diskretes und verschwiegenes Auftreten in jedem gegebenen Zeitpunkte vorhanden zu sein, die einen beträchtlichen Unterschied zwischen dem Abschluss eines Staatsvertrags und dem Werdegang eines Gesetzes schaffen, das aus den Verhandlungen der Kammer, die aller Welt zugänglich sind, hervorgeht. So wird sich bisweilen ein Widerstreit zwischen den diplomatischen Auffassungen vom Wesen des Staatsvertrags und den konstitutionellen Grundsätzen der Mitwirkung der Volksvertretung bei allem, was Gesetzes Kraft erlangen soll,

[1]) *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs 1901, II. S. 115.

ergeben: für den Juristen wird es eine reizvolle Aufgabe sein, gestützt auf Wissenschaft und Verfassungen, im Streit der Meinungen zu entscheiden, nicht aber ohne dass er die Anforderungen des Lebens und der Praxis im Auge behalte.

Dabei wird betont, dass der Begriff „Volksvertretung“ als gegeben erachtet wird und daher ausserhalb der Betrachtung bleibt.

Die Erörterung hat mit einer Auseinandersetzung über Wesen und Abschluss des Staatsvertrags zu beginnen.

---

# Wesen des Staatsvertrags.

§ 2.

## Der Begriff „Staatsvertrag".

„Staatsverträge sind Rechtsgeschäfte, durch welche die Kontrahenten gegen einander Ansprüche und Verpflichtungen begründen." Diese Definition gibt *Laband*[1]) und *Nippold* sagt ähnlich[2]): „der völkerrechtliche Vertrag lässt sich definieren als ein Rechtsgeschäft zwischen zwei oder mehreren Staaten, durch welches dieselben ihren Willen in einer bestimmten Richtung einigen und diese Willenserklärung erklären." *Seligmann* sagt[3]): „Ein Staatsvertrag ist ein Vertrag, welcher zwischen mehreren Staaten auf Grund ihrer öffentlich rechtlichen Rechts- und Handlungsfähigkeit abgeschlossen wird." *Bergbohm* schliesst sich in der Hauptsache dem an[4]): „Die Staatsverträge sind übereinstimmende Willenserklärungen zweier oder mehrerer Staaten als Subjekte, ausdrückliche Übereinkünfte unter Beobachtung gewisser, teils wesentlicher, teils bloss der grösseren Sicherheit wegen wünschenswerter und daher üblicher Förmlichkeiten."

---

1) *Laband*, S. 115.

2) *Nippold*, Der völkerrechtliche Vertrag und seine Bedeutung für das internationale Recht 1894, S. 93.

3) *Seligmann*, Abschluss u. Wirksamkeit der Staatsverträge 1890, S. 2.

4) *Bergbohm*, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts 1876, S. 77.

Dass der Begriff „Rechtsgeschäft“ nicht lediglich ein Begriff des Privatrechts, sondern einer jener Begriffe ist, die weil sie der allgemeinen Rechtslehre angehören, gleichermassen auf die Willenserklärungen des öffentlichen wie des privaten Rechts Anwendung finden können, wird von allen Schriftstellern mit der einzigen Ausnahme von *Zorn* zugegeben. *Zorn* behauptet nämlich[1]: „Staatsverträge können begrifflich niemals Rechtsgeschäfte sein, weil es solche auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts überhaupt nicht gibt“; aber *Zorn* selbst ist nicht imstande, in konsequenter Weise diesen Standpunkt durchzuführen, er mischt ständig Begriffe aus der Vertragslehre in seine eigenen Ausführungen hinein; und wenn er z. B. bei der Lehre vom Vertragsabschluss sich auf *Ulpian*[2]) beruft: „qui cum alio contrahit vel est vel debet esse non ignarus condicionis eius,“ so wird man sich mit Recht fragen, wieso *Zorn* für den Staatsvertrag einen Rechtssatz verwenden will, wenn der Staatsvertrag kein Rechtsgeschäft ist, sondern lediglich in das Moralgebiet gehört.

Durch Staatsverträge werden Staaten aneinder geknüpft; nur dann, wenn Staaten in ihrer Eigenschaft als Personen des öffentlichen Rechts durch ihre zum Vertragsabschluss legitimierten Organe kontrahieren, kommt ein Staatsvertrag zustande. Ein Staatsvertrag liegt daher nicht vor bei Verträgen eines Staates mit Privaten, seien es natürliche oder juristische Personen. Demgemäss ist z. B. ein Vertrag, den die deutsche Reichs-Regierung mit der französischen Ostbahn, die einer Privatgesellschaft gehört, schliesst, kein Staatsvertrag. Ebensowenig liegt ein Staatsvertrag vor, wenn die legitimierten völkerrechtlichen Vertreter von Staaten Verträge schliessen, in denen sie ihre

---

[1]) *Zorn*, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs **1883**, S. 423.
[2]) L. 19. D. de reg. jur. 50, 17.

persönlichen Rechtsverhältnisse ordnen, z. B. Eheverträge oder Darlehensverträge. Ein Staatsvertrag liegt auch dann nicht vor, wenn auf der einen Seite ein Fürst kontrahiert, „welcher nicht im Besitze der staatlichen Gewalt z. B. entthront ist.“[1]) Das Erfordernis ist also Staat gegen Staat. Einige Rechtslehrer haben deshalb geglaubt[2]), durch Einführung des Begriffs „Staatenvertrag“ schärfer hervorheben zü können, das eben zwischen Staaten der Vertrag geschlossen werden müsse. Aber es scheint dadurch nicht eben viel gebessert zu sein, da es Verträge gibt, bei denen alle Kontrahenten Staaten sind, und die trotzdem keine eigentlichen Staatsverträge darstellen, und zwar sind das die Fälle, in denen die Staaten nicht in ihrer Eigenschaft als öffentlich-rechtliche Personen, sondern als Personen des Privatrechts, als Fiskus, miteinander Vertrag schliessen.

§ 3.

## Die zweifache Natur des Staatsvertrags.

Ein zweifaches charakterisiert den Staatsvertrag: dass seine Wirkungen erstens völkerrechtliher Natur sind und zweitens staatsrechtlicher Natur sein können. Der Staatsvertrag wird, wie oben ausgeführt worden ist, zwischen den Staaten geschlossen; daher bindet er die Staaten und nur die Staaten; seine Wirkungen erstrecken sich zunächst in keiner Weise auf die Untertanen der Staaten. Zwei Staaten haben auf Grundlage des Völkerrechts miteinander kontrahiert, dadurch haben sie sich allein gebunden; wie sollte dieser Vertrag zu gleicher Zeit ein „Imperativ an die Untertanen“ sein? Zwei Staaten kommen z. B. überein, neue Zölle zu erheben. Werden durch diesen Vertrag die Zoll-

---

[1]) *Seligmann* S. 4.
[2]) z. B. *Jellinek*, *Bluntschli*, *Oppenheim*, *Heffter*.

einnehmer verpflichtet, künftig diese Zölle zu erheben? Oder werden dadurch die Staatsangehörigen verpflichtet, diese Zölle zu entrichten? Oder wird der Richter gezwungen, in seinem Urteil diesen Staatsvertrag als die Staatsangehörigen zwingendes Recht anzusehen? Keineswegs. Lediglich die Staaten haben sich verpflichtet, jeder in seinem Gebiet künftig dahingehende Massnahmen zu treffen oder zu veranlassen, dass ein Gesetz erlassen werde, in dem der staatsrechtliche Zwang zur Erhebung dieser Zölle festgelegt wird. Die Staatsangehörigen werden niemals durch Staatsverträge, sie werden nur durch Gesetze beherrscht. Erst in dem Augenblick, wo der Staatsvertrag auf dem von der Verfassung vorgeschriebenen Wege Gesetz wird, bindet er die Untertanen.

Das ist das zweite am Staatsvertrag: seine Wirkung nach innen. Solange er nur als Vereinbarung zweier oder mehr Staaten nach Aussen hin wirkte, waren nur die kontrahierenden Regierungen gebunden. Nun kamen die gesetzgebenden Faktoren überein, ihm auf dem Wege des Gesetzes zwingende Kraft für die Staatsangehörigen zu geben. Damit wurde er nach Innen wirksam.

Dabei muss ausdrücklich hervorgehoben werden, dass man nur dem Sprachgebrauch folgt, dagegen den Dingen Gewalt antut, wenn man sagt: Der Staatsvertrag habe zwei Seiten, eine völkerrechtliche und eine staatsrechtliche. Der Staatsvertrag als solcher hat nur eine Seite, die völkerrechtliche. In ihr erschöpft sich seine eigentliche Wirkung; wenn er nach Innen wirksam wird, so wird er das nicht als Staatsvertrag. Zu diesem Zweck muss er seine Funktion ändern: aus dem Staatsvertrag wird das Gesetz. Inhaltlich mag dieses Gesetz mit dem Staatsvertrag sich decken; aber formell und für die juristische Konstruktion sind sie streng von einander geschieden. Es wäre daher bei der sogenannten Wirkung des Staatsvertrags nach Innen richtiger zu sagen:

nach Innen bindet der zum Staatsgesetz gewordene Staatsvertrag die Staatsangehörigen.

Die beiden Elemente: völkerrechtlich und staatsrechtlich sind scharf von einander zu sondern; sie in analysierender Weise geschieden zu haben, ist eine Errungenschaft sowohl des Staatsrechts wie des Völkerrechts der letzten Jahrzehnte, und während der ganzen Abhandlung wird uns die Überzeugung nicht verlassen dürfen, dass jedes Durcheinanderwerfen der beiden Begriffe vom Übel ist.

Nachdem mehr wie zwei Jahrzehnte über diesen Punkt gestritten worden ist, kann man wohl sagen, dass nunmehr eine communis opinio doctorum vorhanden ist. Schon *Klüber* und *Heffter* waren für diese Trennung eingetreten, dann auch *Zachariae;* jedoch besonders seit *Gneist* und *Laband* hat die Idee der Scheidung immer mehr Anhänger gewonnen.

Zu ihren Leugnern gehört in der Hauptsache *Zorn*.[1]) Er geht von der Voraussetzung aus, dass das Völkerrecht lediglich äusseres Staatsrecht sei und dass sowohl Vertragsabschluss als auch Gesetzgebung gemeinsam ins Staatsrecht gehörten. Damit hat *Zorn* das Extrem einer andern Auffassung sich zu eigen gemacht, die früher den Staatsvertrag lediglich vom Völkerrecht beurteilt haben wollte.

Zu *Zorn* hat sich in jüngster Zeit *Kaufmann*[2]) gesellt; er geht von der Voraussetzung aus, dass Staatsverträge objektives Recht schaffen. Da nun durch objektives Recht die Untertanen verpflichtet werden, so folgert er, dass durch die Staatsverträge für die Staatsangehörigen unmittelbar Rechte und Pflichten geschaffen werden. Ein solches Re-

---

[1]) *Zorn*, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs 1883 u. d. deutschen Staatsverträge in der Zeitschr. f. d. gesamte Staatsrechtsw. 1880.

[2]) *Kaufmann*. Die Rechtskraft d. internationalen Rechts 1899.

sultat ist nur möglich, wenn man den völkerrechtlichen Abschluss, der keinerlei Rechte und Pflichten für die Angehörigen der Staaten sondern nur für die Staaten selbst gegründet, mit der mit Hilfe der Gesetzgebung zustandegekommenen staatsrechtlichen Wirksamkeit, die allerdings objektives Recht schaffen kann, zusammen wirft. *Meyer*[1]) hält *Kaufmann* mit Recht entgegen: „*Kaufmann* behauptet, dass durch Staatsverträge unmittelbare Rechte und Pflichten der Staatsangehörigen begründet würden, weil das durch dieselben geschaffene objektive Recht die Untertanen direkt verpflichtet. Diese Auffassung ist deshalb nicht zutreffend, weil die Begründung derartiger Pflichten eine Ausübung von Herrschaftsrechten voraussetzt, welche nur dem eigenen Staat über seine Untertanen zusteht."

Aber auch abgesehen von allen anderen *Zorn* gegenüber schon so oft ins Feld geführten Gründen, die teilweise auch gegen *Kaufmann* gelten mögen[2]), sei hier noch besonders betont: die zweifache Natur des Staatsvertrags geht zur Evidenz daraus hervor, dass beide Elemente, das völkerrechtliche und das staatsrechtliche, unabhängig von einander ihre Wirkung zeigen können.

Es ist die Möglichkeit gegeben, dass ein Staatsvertrag völkerrechtlich die Kontrahenten bindet, und dass er trotzdem im Innern des Staates ohne Wirkung bleibt. Das wird z. B. der Fall sein bei Staatsverträgen, die im Interesse des Staates geheim bleiben sollen. So schloss Ende der achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts *Bismarck* als Beauftragter Kaiser Wilhelm I. mit Russland einen geheimen Vertrag zur gegenseitigen Unterstützung im Kriegsfall. Niemand

---

[1]) *Meyer*, Lehrbuch des Deutschen Staatsrechtes. 5. Auflage. 1899, S. 627.

[2]) S. Bes. gegen *Zorn*, *Laband*, S. 121 und *Jellinek*, Die rechtliche Natur der Staatenverträge 1880, S. 55.

wird die völkerrechtliche Verbindlichkeit dieses Staatsvertrags leugnen können. Und doch wäre im gegebenen Falle auch nicht ein preussischer Grenadier gezwungen gewesen, auf Grund dieses Vertrags, den er ja zudem nicht kannte, los zu schlagen; er wäre dann lediglich dem Befehl des obersten Kriegsherrn zum Ausrücken gefolgt. Gerade die Tatsache, dass der Vertrag auch dem Reichstag nicht bekannt war, ja dass selbst ohne seine Bekanntgabe, ohne seine Genehmigung, nur auf eine Mitteilung des Reichskanzlers hin, dass ein solcher Vertrag bestehe, der Reichstag — vorausgesetzt, dass er mit einem solchen Vorgehen einverstanden gewesen wäre — die Mittel zur Unterstützung des damaligen russischen Verbündeten hätte bewilligen können, zeigt, dass ein Fall denkbar ist, in dem der Zusammenhang zwischen der völkerrechtlichen Seite des Staatsvertrags und seiner Wirkung für die Staatsangehörigen gar nicht juristisch formulierbar, sondern nur tatsächlich vorhanden ist.

Ohne Zweifel wird ein Staatsvertrag die Staaten völkerrechtlich auch dann weiter binden, wenn einer der kontrahierenden Staaten seinem Versprechen den Befolgungsbefehl zu erteilen, nicht nachkommt oder nicht nachkommen kann. Man wird dann sagen können, dass eine völkerrechtliche Verbindlichkeit, der Staaten ohne eine staatsrechtliche der Staatsangehörigen besteht. Dieser Fall wird besonders dann eintreten, wenn in einem Staatsvertrag eine Anzahl Staaten (nicht nur zwei) kontrahiert haben, und wenn dann diese alle ihre staatsrechtlichen Verpflichtungen mit Ausnahme einzelner Staaten durchführen; dann zeigt sich, dass die völkerrechtliche Verpflichtung alle bindet; das aber zur staatsrechtlichen Inkraftsetzung der Staatsverträge nicht alle kontrahierenden Staaten ihre Pflicht getan haben. Ein Beispiel hierfür ist der Berliner Vertrag von 1878, der die

Verhältnisse der Balkanstaaten regelte. „Nun haben wir gesehen, dass die Staaten, welche am Berliner Kongress Kongress beteiligt waren und an dem Zustandekommen des Vertrags mitgewirkt haben, dem neu erlassenen Rechte Geltung verschafften; auch die kleinen Staaten, welche am Kongresse nicht beteiligt waren, aber deren Lebensverhältnisse von diesem Kongress geordnet und geregelt wurden, trotzdem sie an der Schaffung des neuen Rechts, welches für sie gelten sollte, nicht mitgewirkt haben, die Rechtssatzungen annahmen, und ihnen Geltung und Kraft in ihrem Gebiete einräumten. Nun kommen wir zu der merkwürdigen Tatsache, dass die Türkei, trotzdem sie am Kongresse mitgewirkt und auch das für sie geschaffene Recht gewollt hat, indem sie ihre Zustimmung gab, den im Art 62 enthaltenen Rechtssätzen nie Kraft und Geltung in dem Gebiete des osmanischen Reiches verschaffte, und das gilt auch bezüglich der Art. 23. Wir haben in der folgenden Zeit gesehen, dass die Türkei nichts getan hat, um ihre Untertanen vor den Gesetzen des Landes gleichzustellen, und dass sie auch keine Gesetze erlassen hat, welche die persönliche und Glaubensfreiheit garantieren sollten, trotzdem sich die Türkei völkerrechtlich verpflichtet hatte ihr inneres Staatsleben nach den Grundrechten, welche für sie auf dem Kongress proklamiert wurden, zu ordnen; sie hat nichts getan, diesen Bestimmungen nachzukommen.“ [1])

Eine lediglich völkerrechtliche Bedeutung hat auch z. B. der Art. 6 des internationalen Vertrags über die Behandlung des Zuckers vom 5. März 1902: „Spanien, Italien und Schweden bleiben von den in Art. . . . festgelegten Verpflichtungen solange befreit, als sie keinen Zucker ausführen. Diese Staaten verpflichten sich ein Jahr — oder womöglich

---

[1]) *Entschef*, die völkerrechtliche Bedeutung des Berliner Vertrags von 1878, 1903.

schon früher nachdem die ständige Kommission den Fortfall der vorgenannten Bedingung festgestellt hat — ihre Gesetzgebung über die Behandlung von Zucker mit den Bestimmungen dieses Vertrags in Einklang zu bringen."[1])

Eine völkerrechtliche Verbindlichkeit ohne staatsrechtliche Wirkung ist auch für die Zeit vorhanden, in der der Vertrag schon ratifiziert ist, aber das den Inhalt inkraftsetzende Gesetz noch nicht publiziert, bezüglich noch nicht rechtswirksam geworden ist.

Aber auch der umgekehrte Fall ist denkbar. Der Inhalt des Staatsvertrags kann nach Innen auf dem Wege des Gesetzes wirksam werden, obwohl die völkerrechtliche Verbindlichkeit aus irgend welchen Gründen z. B. wegen Irrtums gar nicht eingetreten ist. Oder: „wenn die Kontrahenten überein kommen einen Vertrag aufzuheben, so wird damit seine völkerrechtliche Kraft unter Umständen sofort beseitigt; staatsrechtlich wird er noch mindestens so lange in Geltung bleiben, bis die Zurücknahme des Befolgungsbefehls ordnungsgemäss bekannt gegeben ist"[2].)

Es kann sogar der Fall eintreten, dass ein Staat eine völkerrechtliche Verbindlichkeit eingeht, deren Inhalt bei ihm längst staatsrechtliche Geltung hat, so dass die neue völkerrechtliche Obligation zu keinerlei staatsrechtlichen Massnahmen Veranlassung gegeben wird. Denken wir z. B., es wird ein internationales Abkommen dahingehend getroffen, dass in bestimmten Industriezweigen in allen kontrahierenden Staaten der Zehnstundentag eingeführt werde. Es wird sich kein Grund finden lassen, warum Staaten, die diesen Zehnstundentag schon auf dem Wege der Landesgesetzgebung eingeführt haben, an einem solchen

[1]) Reichsgesetzblatt 1903, S. 14.
[2]) *Seligmann* S. 13.

Abkommen nicht teilhaben sollten. Für diese Staaten wird jedoch kein staatsrechtlicher Akt erforderlich sein, um ihre Verpflichtung, die sie im Staatsvertrag eingegangen sind, nach innen wirksam werden zu lassen; denn das ist sie schon. Und weder die Tatsachen noch irgend eine juristische Konstruktion wird es ermöglichen zu sagen, dass der Zehnstandentag nun in diesen Staaten nicht mehr kraft des alten Gesetzes, sondern kraft des neuen Staatsvertrages in Geltung sei. Es ergiebt sich vielmehr ganz klar, dass die völkerrechtliche Verbindlichkeit unabhängig von der staatsrechtlichen entstanden ist, und dass die staatsrechtliche Wirkung unabhängig von der völkerrechtlichen Verbindlichkeit bleibt.

So wurde 1865 von den romanischen Ländern die lateinische Münzunion geschlossen. Spanien trat der Union nicht bei, ordnete aber durch Dekret vom 30. Oktober 1868 [1]) sein Münzsystem in einer der Union durchaus entsprechenden Weise. Wenn nun Spanien später doch der Union beigetreten wäre, so wäre es damit lediglich eine völkerrechtliche Verpflichtung eingegangen, die für die Einführung des Inhalts der Verpflichtung keinerlei staatsrechtliche Wirkung gezeitigt hätte.

Aus alledem folgt, dass wir aufs strengste die Scheidung zwischen der völkerrechtlichen Seite des Staatsvertrages und seiner auf Gesetzeskraft sich gründenden staatsrechtlichen Wirkung aufrecht erhalten müsse. Es wird daher im Folgenden die völkerrechtliche und die staatsrechtliche „Seite“ der Staatsverträge getrennt behandelt, sodass zunächst der völkerrechtliche Abschluss und dann die staatsrechtliche Inkraftsetzung, beidemale inbezug auf die Mitwirkung der Volksvertretung zu betrachten ist.

---

[1]) *Tripel*, Völkerrecht und Landesrecht 1899, S. 101.

§ 4.

## Abschluss und Ratifikation.

Zunächst: auf welche Weise kommt der Abschluss eines Staatsvertrages zustande?

Zum Zweck der Vorbereitung des Abschluss, vor allem zu den Unterhandlungen werden von den beiden vertragschliessenden Teilen gewöhnlich Bevollmächtigte ernannt, die das Abkommen in allen Einzelheiten festzustellen haben, die den Staatsvertrag auch schriftlich fixieren uud alsdann mit ihrer Unterschrift versehen. Dieses unterschriebene Schriftstück ist jedoch noch kein Vertrag; zur Giltigkeit fehlt ihm noch die nachträgliche Genehmigung der von der Verfassung mit der völkerrechtlichen Vertretung der Staaten beauftragten Organe, für gewöhnlich also des Souveräns oder des Präsidenten der Republik, in der Schweiz nach vielvertretener Ansicht der Bundesversammlung. Dieses Organ muss, nachdem die Bevollmächtigten sich geeignet haben, seinerseits noch sein Einverständnis mit dem Vertragsentwurf erklären: der Vertragsentwurf muss ratifiziert werden; durch den Akt der Ratifikation wird der Staatsvertrag erst abgeschlossen.

Die Ratifikation gilt nach Ansicht der meisten heute als stets vorbehalten, und diese Ansicht scheint auch der historischen Entwiklung am ehesten zu entsprechen. Die älteste Anschauung billigte den Bevollmächtigten Mandatarrechte zu und sah deshalb in ihrem Abschluss das entscheidende Moment. Sie bezeichnete deshalb die Ratifikation als überflüssig und nur dann anwendbar, wenn sie ausdrücklich vorbehalten worden sei. „Auf diesem Standpunkt stehend, bezeichnet *Albericus Gentilis* die Ratifikation wie die geheime Instruktion als Mittel den klaren Sinn der

Vollmacht zu trüben".[1]) *Hugo Grotius* sagt:[2]) „Sed per hominem alterum obligamur, si constet de voluntate nostra qua illum elegerimus, ut instrumentum nostrum ad hoc spetiatim aut sub generali notione. Et in generali praepositione accidere potest, ut nos obliget qui praepositus est, agendo contra voluntatem nostram sibi soli significatam." Auch *Pufendorf, Klüber* und *Bluntschli* sind dieser Ansicht. *Klüber* bemerkt jedoch bereits, dass der Vorbehalt „jetzt in der Regel zu geschehen pflege." [3]) Diese Theorie war jedoch, wie gerade *Klübers* Bemerkung zeigt, mit der Praxis nicht recht in Einklang zu bringen; ausserdem folgerte sie aus einer nicht angängigen privatrechtlichen Analogie.

Von andern wird dann die Ratifikation als essentiale für die Vertragsgültigkeit angesehen; aber sie geben keine rechte Auskunft darüber, in welchem Moment (Ratifikation oder Abschluss des Vertragsentwurfes durch die Bevollmächtigten oder beides zusammen) der Vertrag als abgeschlossen angesehen werden soll. Diese Ansicht wird nach *Wegmann* [4]) vertreten von *Bynkershoek, Schmalz, Vattel* und *Heffter*. Sie leidet an einer beträchtlichen Unklarheit und wird, wie die erste den Anforderungen der Praxis zu wenig gerecht.

Die dritte Anschauung stimmt mit den oben angeführten Darlegungen überein; sie erklärt, dass der Vertrag erst mit der Ratifikation zustande kommt. Fast alle modernen Schriftsteller [5]) stehen auf diesem Standpunkt; die

---

[1]) *Wegmann*, Die Ratifikation von Staatsverträgen 1892, S. 5.

[2]) *Hugo Grotius*, De jure belli ac pacis lib. II. cap. II. § 12. S. 357. 1750.

[3]) *Klüber*, Europäisches Völkerrecht 1851, S. 160.

[4]) *Wegmann*, S. 6.

[5]) z. B. *Laband, Proebst, Geifken, Jellinek, Oppenheim, Unger, Seligmann, Bulmerincq* u. a. m.

Ratifikation gilt nach ihnen stets als vorbehalten. Der Vertragschluss, der sich mit der Ratifikation vollzieht, heisst solenn. Es finden sich daneben eine Anzahl Möglichkeiten, bei denen Staatsverträge ohne Ratifikation zustande kommen, so zumal Verträge in Kriegszeiten, die von Feldherren innerhalb ihrer Kompetenz geschlossen werden. Diese nicht solenne Vertragsform ist nur möglich, da wie *Bulmerincq* sich ausdrükt,[1]) „die Ermächtigung zum Abschluss für jene Personen und Ämter schon in ihrem allgemeinen, ihre Stellung begründenden Kommissorium gewissermassen als stillschweigende Vollmacht sich befindet.“ Die ratio für die nicht solenne Vertragsform liegt zweifellos in einer häufig erforderlichen Beschleunigung des Abschlusses.

Während so die Theorie über Vorbehalt und Vollziehung der Ratifikation als geklärt angesehen werden kann, hat die Wissenschaft über ein Moment, in dem vielleicht mancher Beitrag zur Lösung später zu erörternder Streitfragen stecken könnte, bisher geschwiegen. Ich meine den Abschluss durch die Staatsoberhäupter selber, vorzüglich den mündlichen Vertragsabschluss.

Es steht wohl fest, dass Staatsverträge auch mündlich abgeschlossen werden können, wenn das auch in der Praxis seltener vorkommen dürfte. Immerhin gibt es eine beträchtliche Anzahl von Friedensverträgen, die bei persönlicher Zusammenkunft von Monarchen mündlich abgeschlossen worden sind. Sie wurden später vielleicht schriftlich fixiert; aber durch diese nachträgliche schriftliche Niederlegung wurde der Moment des Vertragsabschlusses nicht geändert, der blieb der der mündlichen Übereinkunft. Der Friede von Villa Franca z. B. wurde 1859 mündlich

---

[1]) *Holtzendorffs* Rechtslexikon III. 1. S. 258.

zwischen den Kaisern von Österreich und Frankreich geschlossen. Auch andere als Friedensverträge sind mündlich durch die Souveräne geschlossen worden. So die heilige Allianz von 1815.

Die theoretische Zulässigkeit des mündlichen Vertragsabschlusses wird fast allgemein zugegeben, so von *Moser*, *Saalfeld*, *Klüber*, *Holtzendorff*, *Laband*, *Tetzner*, *Jellinek*, *Störk*, *Tintsch*, *Pröbst;* für die unbedingte Schriftlichkeit sprechen sich nur *Schmalz* und *Bulmerincq* aus. Es ist aber auch in der Tat nicht einzusehen, welches Hindernis einem mündlichen Vertragsabschluss entgegenstehen sollte. „Die Willenserklärung, welche wir als Ratifikation bezeichnen, kann möglicherweise auch mündlich geschehen, da es keinen Völkerrechtssatz gibt, der die Schriftlichkeit anbeföhle.“ [1])

Wie wird sich nun, den mündlichen Vertragsschluss angenommen, die Ratifikation gestalten? Sie wird wegfallen. Denn da die Ratifikation lediglich dem Bedürfnis entspringt, den Bevollmächtigenden Einblick und Umschau darüber zu gewähren, ob der von den Unterhändlern gefertigte Entwurf auch wirklich im Interesse des Staates liegt und ob die Bevollmächtigten bei Abschluss des Vertragsentwurfes sich auch nicht ausserhalb ihrer Vollmachten gestellt haben, so fällt beides beim Abschluss durch den völkerrechtlichen Vertreter des Staates (Monarch, Präsident) weg; und es entspricht sowohl den Tatsachen als auch der juristischen Formulierung, wenn wir für diesen Fall den Moment des Abschlusses in die Willenseinigung der Monarchen legen.

*Hartmann* hält sogar die Ratifikation in einem noch weitergehenden Fall für überflüssig: [2]) „Erklärungen, welche

---

[1]) *Nippolt* S 179.

[2]) *Hartmann*, Institutionen des praktischen Völkerrechts 1878. S. 131.

ein Minister des Ausseren ausgesprochenermassen auf Spezialbefehl des Souveräns oder mit dessen Genehmigung in der Absicht, innerhalb der verfassungsmässigen Schranken den Staat dadurch zu binden, abgibt, haben, wenn sie von dem Staate dem sie gemacht sind, angenommen werden, den Charakter von Staatsverträgen. Sie bedürfen schwerlich der Ratifikation, weil sie als unmittelbar zwischen den Souveränen getroffene Abkommen aufzufassen sein dürften."

Mit der Ratifikation ist der Staatsvertrag gültig abgeschlossen; seine völkerrechtliche Bedeutung ist damit festgelegt. Mit ihr haben die kontrahierenden Staaten die Verpflichtung übernommen, alles was zur Ausführung dieses Vertrages erforderlich ist, zu bewirken. Darum muss zu dem Abschluss des Staatsvertrags der verfassungsgemäss vorzunehmende Befehl an die Staatsangehörigen treten, die Abmachungen des Staatsvertrages zu befolgen.

In der absoluten Monarchie ist das sehr einfach: Derselbe Wille, der den gültigen Staatsvertrag schafft, lässt auch seinen Inhalt bindendes Gesetz für die Untertanen werden. Auch im Verfassungsstaat, so grosse Beschränkungen er im übrigen dem Souverän beim Abschluss von Staatsverträgen auferlegte, blieb von dieser Freiheit Verträge zu schliessen und ihren Inhalt bindende Norm für die Staatsangehörigen werden zu lassen, einiges übrig. Wegen des Erfordernisses, „dass die Rechtssätze über die staatsrechtlichen Erfordernisse und Wirkungen der Staatsverträge in Einklang stehen müssen mit den Rechtsgrundsätzen über die Gesetzgebung, weil sonst die Regeln, welche über eine dieser Formen staatlicher Willensakte bestehen, durch Anwendung der andern Form illusorisch gemacht werden könnten“,[1]) sind dem Staatsoberhaupt diejenigen Gebiete,

---

[1]) *Laband* S. 115.

auf denen er im übrigen für seine Staatsangehörigen Befehle erlassen kann, auch für den zum Gesetz werdenden Staatsvertrag vorbehalte, d. h. er kann ohne Mitwirkung anderer Staatsorgane sowohl den Vertrag schliessen, als auch die zu seiner Ausführung erforderlichen Befehle geben. Es sind das diejenigen Verfügungen und Verordnungen, die der Monarch (Präsident) kraft eigenen Rechts erlassen kann und zu deren Verwirklichung kein Gesetz erforderlich ist.

Bei fast allen übrigen Staatsverträgen ist der Souverän an die Mitwirknng der Volksvertretung gebunden, sei es, dass bereits zum völkerrechtlichen Abschluss, sei es, dass zur Ausführung im Staat die Genehmigung der Volksvertretung erforderlich ist. Die folgende Darstellung wird nun so verfahren, dass zunächst die Frage nach der Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschluss des Staatsvertages erledigt wird. Danach wird die Mitwirkung bei der staatsrechtlichen Inkraft setzung des Vertragsinhaltes betrachtet werden. Nachdem so die Art der Mitwirkung der Volksvertretung festgestellt ist, wird noch zu erördern sein, in welchem Umfange Staatsverträge einer parlamentarischen Mitwirkung bedürfen. Zuletzt wird noch der Beteiligung der Volksvertretung bei Aufhebung und Ausserkraftsetzung von Staatsverträgen zu gedenken sein.

---

# Die Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschluss der Staatsverträge.

§ 5.

## Die angebliche unbedingte Legitimation des Staatsoberhauptes zum Vertragsabschluss.

Wenn zunächst die Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschluss von Staatsverträgen erörtert wird, so ist die erste Frage: wer ist denn eigentlich berechtigt, Staatsverträge abzuschliessen?

Es kann darüber kein Zweifel bestehen, dass im allgemeinen dasjenige Staatsorgan, das zur völkerrechtlichen Vertretung des Staates berechtigt ist, auch Verhandlungen über abzuschliessende Staatsverträge mit auswärtigen Regierungen anknüpfen, Bevollmächtigte zu diesen Verhandlungen ernennen und die Bevollmächtigten mit Anweisungen und Instruktionen versehen darf. Man ist auch darüber sich einig, dass dem zur völkerrechtlichen Vertretung berufenen Organ der formelle Akt der Ratifikation zusteht Aber es muss das untersucht werden, ob dieses Organ die Ratifikation allein gemäss eigener Entschliessung zu erteilen befugt ist, oder ob es vorher der Einwilligung anderer Staatsorgane, vorzüglich also der Volksvertretung, bedarf. Es fragt sich daher: in welchem Umfang ist der völkerrechtliche Vertreter des Staates zum Abschluss legimitiert? Oder zunächst die Vorfrage: ist der Souverän (Präsident)

trotz der in den Verfassungen vorgeschriebenen Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen zum völkerrechtlichen Abschluss von Verträgen unbedingt legitimiert?

Die Staatsrechtswissenschaft der siebziger und achtziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts hat einen grossen Fleiss und viel Arbeit aufgewandt, um aus der ganzen Völkerrechtslitteratur den Beweis herbeizuschaffen, dass das Völkerrecht keinen Satz kenne, demzufolge dem Souverän das jus repräsentationis omnimodae und damit auch das unbedingte Recht zum Abschluss von Staatsverträge zustehe. Diese Arbeit ist gewiss nutzbringend gewesen, und sie hat die Theorie zu weit gefördert, dass eine Behauptung des jus repräsentationis omnimodae nicht gut mehr Anklang in der Wissenschaft finden wird. Und doch ist diese Mühe zum Teil unnötig gewesen, denn von den Schriftstellern jener Zeit (und von den neusten auch nur *Heilborn*) hatte wohl niemand behauptet, dass das Staatsoberhaupt unbedingt zum Vertragsschluss legitimiert sei: auch *Gneist*[1]) und *Laband* nicht, gegen die man sich dabei besonders wandte. *Gneist* hatte sich auf einen Satz der englichen Staatsrechtswissenschaft berufen: „it is also the Kings prerogative to make treaties, leagues and alliances with foreign states and princes. For it is by the law of nations essential to the goodness of a league, that it be made by the sovereign; and then it is binding upon the whole community: and in England the sovereign power, quoad hoc, is wested in the person of the King; whatever contracts therefore he engages in no other power in the Kingdom, can legally delay, resist or anull.“[2]) Im Anschluss an diese Sätze hatte *Gneist* behauptet, „dass es normaler

[1]) *Gneist*, Gutachten über Artikel 48 der Preussischen Verfassungsurkunde 1868, abgedruckt bei *E. Meier* S. 354

[2]) *Blackstone*, Commentaries on the laws of England 1809. I. 256.

Grundsatz sei, dass der konstitutionelle Souverän (die Exekutivgewalt) den Staat nach Aussen hin verbindlich verpflichte." [1]) *Gneist* hatte nur behauptet, dass die unbedingte Legimitation des Staatsoberhauptes das normale sei; negativ war darin schon enthalten, dass auch die nicht unbedingte Verpflichtungsfähigkeit möglich sei: ja, *Gneist* hatte dafür, dass auch der zweitgenannte Standpunkt möglich sei, selber ein Beispiel gebracht, indem er die französische Verfassung nannte, „in der die (der unbedingten Legimitation) entgegengesetzte Anschauung durch die Staatsumwälzung eine Zeitlang zur Geltung gekommen ist." [2]) Zudem hatte *Gneist* ja in der Hauptsache nur das System Preussens kennzeichnen wollen. Er hatte nicht behauptet, dass auf alle Fälle der Souverän seinen Staat völkerrechtlich verpflichte; vielmehr lag es in seinen Ausführungen nur darin, dass nach den Verfassungen der von ihm genannten Staaten mit der ausdrücklichen, schon genannten Ausnahme Frankreichs, es als normal angesehen werden müsse, dass der Souverän nach aussen hin völkerrechtliche Verpflichtungen einzugehen im Stande sei. Diese Stellungnahme *Gneist's* wird in der Literatur häufig erkannt und einfach verallgemeinernd gesagt: [3]) *Gneist* behauptet die unbedingte Legimitation des Staatsoberhaupts zum Vertragsabschluss.

Noch viel weniger stellt *Laband*, gegen den man sich dieserhalb wandte, eine derartige Theorie auf. Er hat allerdings die Auffassung der unbedingten Verpflichtungsfähigkeit für den deutschen Kaiser, aber niemals hat er einen derartigen allgemeinen Satz aufgestellt. Er sagt: [4])

---

[1]) *Gneist-Meier* S. 364.

[2]) *Gneist-Meier*, S. 347.

[3]) Siehe hierzu *Pröbst*, der Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das deutsche Reich und die Einzelstaaten. 1882. S. 267 f.

[4]) *Laband* S. 124.

„Es ist unbedingt zuzugeben, dass ....... es eben lediglich eine Frage des positiven Rechts ist, inwieweit nicht nur die Vollziehung, sondern zugleich auch die Legimitation zum Abschluss von Staatsverträgen beschränkenden Vorschriften unterworfen ist.“

Der ganze Aufwand zur Widerlegung der angeblichen *Gneist-Laband'schen* Theorie von der unbedingten Verpflichtungsfähigkeit des Souveräns war somit unnötig; beide hatten in dieser Bestimmtheit und Verallgemeinerung einen solchen Satz überhaupt nicht aufgestellt.

§ 6.

## Das Völkerrecht und die Frage nach der Verpflichtungsfähigkeit des Staatsoberhauptes.

Es taucht nun die Frage auf: in welchem Umfang ist der Souverän, wenn er nicht unbedingt legitimiert ist, denn überhaupt befugt, gültig Verträge zu schliesen? Die Frage kann am ehesten beantwordet werden, wenn zunächst festgestellt wird, welchem Rechtsgebiet denn die Aufstellung eines Rechtssatzes über die Legitimation des Souveräns zusteht.

Hierbei tauchen mehrere Anschauungen auf. Die einen, wie *Meier* weisen die Lösung dieser Frage lediglich dem Staatsrecht zu:[1]) „Die Autoritäten des Völkerrechts in älterer und neuerer Zeit kommen darin überein, die Frage vom völkerrechtlichen Gebiet auf das staatsrechtliche zu verweisen.“ Ähnlich äussert sich *Meyer*:[2]) „Die Frage, welches Organ die Befugnis besitzt, einen Staat völkerrechtlich zu verpflichten, also Verträge für denselben abzuschliessen, ist keine völkerrechtliche sondern eine staatsrechtliche Frage; sie kann nicht nach allgemeinen völker-

---

[1]) *Meier* S. 100.
[2]) *Meyer* S. 626.

rechtlichen Grundsätzen, sondern nur nach dem Staatsrecht des fraglichen Staates entschieden werden."

Dieser Auffassung gegenüber, die mit *Grotius* beginnend, bis beinahe auf die jüngste Zeit hinunter die Theorie beherrscht hat, macht sich seit einiger Zeit ein Bestreben geltend, die Frage nach der Legitimation zum Abschluss völkerrechtlich bindender Staatsverträge nicht aus dem Staatsrecht sondern aus dem Völkerrecht zn beantworten.

Die ursprüngliche Meinung entnahm ihre Regeln für die Legitimation den Vorschriften eines Staates, bis *Seligmann* in dem Vorwort zu seinem „Staatsverträgen" schrieb:[1] „Die staatsrechtlichen Untersuchungen sind, gewohnt immer nur das Recht eines konkreten Staates zu behandeln, in den Fehler der Einseitigkeit verfallen; die hochbedeutende Frage, wann ein Staatsvertrag nach Aussen verbindlich sei, entscheiden sie ausnahmslos nach dem Verfassungsrechte eines einzelnen Staates; und doch ist ein Vertrag ein mehrseitiges Rechtsgeschäft und kann nur zu stande kommen, wenn mehrere Vertragsteilnehmer einen gemeinsamen Willen betätigen. Für die Existenz und die Fähigkeit einer jeden Vertragserklärung zu rechtlicher Wirkung ist die Verfassung des betreffenden Staates massgebend. Da nun ein Vertrag erst durch mehrere Erklärungen zur Entstehung gelangt, so kann folglich seine Existenz und seine Wirksamkeit nur anf Grund der Verfassungen sämtlicher Vertragsstaaten bestimmt und erkannt werden."

*Seligmann* gegenüber erklärte nun *Tezner*:[2] „Wir gewahren, dass *Seligmann* gleich den meisten seiner Vorgänger die Antwort auf die rein völkerrechtliche Frage,

---

[1]) *Seligmann* S. V.

[2]) *Tezner*, Zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge 1893. Zeitschrift für das private und öffentliche Recht Bd. 20. S. 120.

wann ein Staatsvertrag völkerrechtlich gültig und wirksam abgeschlossen sei, aus dem positiven Staatsrecht, aus den positiven Verfassungsbestimmungen hernimmt. Nur die eine Korrektur nimmt *Seligmann* an dieser Ableitung vor, dass er die Berücksichtigung der Verfassungen sämtlicher Staaten fordert, deren Beteiligung an einem genehmigungsbedürftigen Vertrage in Frage steht; . .

„Es ist nun ein offenbarer Fehler in der Untersuchung, wenn man es unternimmt, die Frage nach der Wirksamkeit, Verbindlichkeit der Staatsverträge als Verträge, die Frage nach den Voraussetzungen für das Zustandekommen und die Wirksamkeit eines zweiseitigen Rechtsgeschäftes des Völkerrechtes schlechthin auf Grund des positiven Verfassungsrecht jener Staateu zu lösen, um deren Vertragsmässige Gebundenheit es sich handelt.

„Wofern man sich auf dem Standpunkt der Anerkennng des Völkerrechts stellt, ist die Frage, welches die Voraussetzung für das Zustandekommen eines Vertrages als einer rechtserzeugenden Tatsache für Rechte und Pflichten der Staaten unter einander sind, eine ausschliesslich völkerrechtliche." Diese Folgerung hat bis *Tezner* niemand gezogen, auffälliger Weise auch diejenigen Schriftsteller nicht, die von der Notwendigkeit der Trennung von Völkerrecht und Staatsrecht bei der Behandlung der Staatsverträge durchdrungen waren.

So viel ich sehe, sind also bei der Lösung der Frage nach der Legitimation des Souveräns (Präsidenten) zum Abschluss völkerrechtlich bindender Staatsverträge folgende Versuche gemacht worden:

I. Man hat versucht, die Frage aus dem Staatsrecht zu beantworten, indem man

1. die Verfassung eines Staates und
2. die Verfassungen sämtlicher Staaten zur Grundlage nahm.

II. Man hat versucht die Frage aus dem Völkerrecht zu beantworten.

Zweifellos liegt in dem oben angezogenen Bemerkungen *Tezner's* das richtige; ja seine Ausführungen scheinen zu denen zu gehören, in denen eine einfache Wahrheit auf die aber bis dahin niemand kam, zum ersten Male verkündet wurde, sodass sie aber von da ab Gemeingut wird. Man muss sich dabei nur immer wieder ins Gedächtnis rufen, dass Staatsverträge nicht nur ins Staatsrecht, sondern zu einem Teil, vielleicht zum grösseren ins Völkerrecht gehören. Die selbstständige Wirkung der Staatsverträge auf dem Gebiete des Völkerrechts wurde oben festgestellt. Es ist ganz klar, dass die Normen, unter denen diese völkerrechtlichen Wirkungen zustande kommen, lediglich vom Völkerrecht aufgestellt werden können, und es ist nur der langen Zeit herrschenden Verquickung der beiden „Seiten" des Staatsvertrages zuzuschreiben, dass man nicht gleich, als man die Scheidung zwischen staatsrechtlich und völkerrechtlich vollzog, folgerichtigt erklärte, dass das Völkerrecht nun auch nach seinen eigenen Vorschriften die völkerrechtliche Wirksamkeit und Gültigkeit der Staatsverträge zu bestimmen habe.

*Tezner* kommt das Verdienst zu, gewiesen zu haben, dass die Antwort auf unsere Frage im Völkerrecht zu suchen ist, uud seine Ausführungen bestärken den Glauben, dass wenn es auch zur Zeit noch nicht gelänge, den Satz des Völkerrechts über die Legimitation des Staatsoberhauptes klar zu formulieren, dennoch die Lösung des Problems nur im Völkerrecht zu finden ist.

*Tezner* geht also davon aus, dass die Frage aus dem Völkerrecht zu beantworten sei, dann wendet er sich gegen die von *Seligmann* aufgestellte Behauptung, dass dadurch, dass die meisten der in Betracht kommenden Staaten von absoluten zur konstitutionellen Regierungsform übergegangen

seien, sich eine internationale Rechtsüberzeugung habe bilden müssen, „dass alle wie immer gearteten Beschränkungen, welche eine Verfassung der Repräsentationsbefugnis des Staatsoberhauptes beifügt, für den völkerrechtlichen Verkehr schlechthin massgebend sind.“ [1]) Bei diesem Satz hat man sich stets auf *Ulpian* gestützt: „qui cum alio contrahit vel est vel debet esse non ignarus condicionis eius,“ als ob ohne weiteres angenommen werden müsse, diese Ulpian sche Rechtsregel sei auch ein Satz des Völkerrechts. *Tezner* weist im Gegenteil nach, dass die völkerrechtliche sowie die staatsrechtliche Praxis ein derartigen Satz nicht kennt. Er behauptet sodann an der Hand seines umfangreichen „Fragekatalogs,“ dass der genannte Satz für das Völkerrecht auch weder billig noch durchführbar sei. [2])

„Da die positiven Verfassungsgesetze unter einander differieren, da sich somit diese Gesetze zu der Frage, wie weit dritten Staaten die Kenntnis ihres Inhalts zugemutet werden dürfte verschieden stelleu können, das eine konzilianter, das andere anspruchsvoller, da endlich das Bestehen mehrfacher Auslegungen über die in Frage stehenden Bestimmungen einer und derselben Verfassung wie z. B. der Preussischen einen Beweis für die Unklarheit derselben liefert, so sind diese positiven Gesetze eine durchaus ungeeignete Grundlage für die Annahme einer allgemeinen Rechtsüberzeugung der Staaten in der Frage, ob eine externe Wirksamkeit innerstaatlicher Beschränkungen der Repräsentationsbefugnis bestehen solle oder nicht.“

Diese negative Feststellung erschöpft leider schon das ganze Resultat *Tezner's;* zu einem positiven Nachweis, wie denn das Völkerrecht die Legitimationsfrage bestimmt habe, kommt er nicht; er schlägt nur de lege ferenda vor, „dass für den völkerrechtlichen Verkehr solche interne Beschrän-

---

[1]) *Tezner* S. 125.

[2]) eod. S. 130.

kungen der Repräsentationsbefugnis des Staatsoberhaupts massgebend sein sollen, deren Inhalt ein ganz liquider ist.“ *Tezner* fühlt selbst, dass er eigentlich nur niederreisst, dafür aber vor der Hand nichts tatsächliches aufbauen kann; er erwartet von einer freien zukünftigen Bildung des Völkerrechts einen Ausbau der Sätze über die Legitimation. Er schliesst daher seine diesbezüglichen Ausführungen folgendermassen:[1] „und deshalb bilden die vorstehenden Ausführungen ein Plaidoyer für die Notwendigkeit der selbstständigen Entwickelung des Völkerrechts, eine vindicatio in libertatem zu Gunsten des Völkerrechts gegenüber dem beengenden Abhängigkeitsverhältnis zu den staatsrechtlichen Bestimmungen über die Repräsentationsbefugnis des Staatsoberhauptes, in welches *Seligmann* das Völkerrecht bringen möchte.“

Einen eigenen Versuch über *Tezner* hinaus hat *Nippold*[2]) gemacht. Er baut auf den Grundlagen *Tezners* bezüglich der völkerrechtlichen Legitimation auf, und nach ihm lautet der gesuchte Satz des Völkerrechts über die Legitimation zum Abschluss von Verträgen: „dasjenige Staatsorgan, welches den Abschluss eines Vertrages tatsächlich vornimmt, wird zunächst als zu dieser Vornahme befugt angesehen.“

Das scheint ein sehr bedenklicher Rechtsgrundsatz zu sein, von dem die t a t s ä c h l i c h e  V o r n a h m e der B e r e c h t i g u n g dazu gleich gesetzt wird. Nach Völkerrecht wie nach jedem anderen Recht kann keine Handlung gültig nur vornehmen, wer dazu berechtigt ist. Wenn nun ein nicht Berechtigter den Abschluss eines Staatsvertrages vornimmt, so kommt kein gültiger Vertrag zustande. Das steht ganz unumstösslich fest, *Nippold* behauptet aber, dass

---

[1]) *Tezner*, S. 141.

[2]) *Nippold*, Der völkerrechtliche Vertrag 1894 S. 116

3*

auch der Nichtberechtigte, wofern er nur tatsächlich kontrahierte zum Berechtigten werde oder wenigstens als der Berechtigte angesehen werden soll. Das ist unlogisch; denn man kann nicht zu gleicher Zeit zur gültigen Vornahme eines Rechtsgeschäfts berechtigt und nichtberechtigt sein. Zudem ist dieser Satz von *Nippold* ohne die erforderlichen Beweise aufgestelt. Die „Achtung, die die Souveräne und Staaten vor einander haben müssen," fordert ihn jedenfalls nicht. Ebensowenig lässt sich eine ihm entsprechende Völkerrechtspraxis feststellen.

Wir dürfen uns von dem Bestreben möglichst klar zu formulieren, in diesem Falle nicht mitreissen lassen. Es steht fest, dass der Satz über die völkerrechtliche Legitimation dem Völkerrecht zu entnehmen ist. Aber es ist eine ganz andere Frage, ob das Völkerrecht diesen Satz heute schon klar ausgebildet, formulierbar gestaltet hat, oder ob es sich vorläufig begnügt auf eine andere Rechtsquelle zu verweisen, deren Vorschriften für jenen Satz gelten sollen.

Der Staat kann nur gebunden sein, wenn sein Wille gebunden ist. Nur dann, wenn das Organ den Willen des Staates zum Ausdruck bringt, ist es legitimiert. Man wird jedoch nicht sagen können, dass in der Tatsache des Vertragsschliessens allein schon ausgedrückt sei, dass damit auch der Wille des Staates kund gegeben wäre. *Nippold* hat das auch selber gefühlt; er betont deshalb[1]: „dass ein staatsrechtlicher Mangel, der die Perfektion des Vertrages betrifft, allerdings völkerrechtlich ins Gewicht falle." Da nun die Sätze, die bestimmen, ob ein staatsrechtlicher Mangel vorliegt, in den Verfassungen der einzelnen Staaten zu finden sind, so kehrt auch *Nippolds* Darstellung schliesslich zum

---

[1]) *Nippold*, S. 144.

Staatsrecht zurück. *Riess*[1]) bezeichnet daher mit Recht *Nippolds* Darstellung als „eine sich hin und her windende."

Recht interessant ist der Lösungsversuch, den *Triepel*[2]) macht. *Triepel* geht davon aus, dass der Inhalt mehrerer Rechtsordnungen zu einem Bruchteil einander gleich sein kann; diese Gleichheit beruht erfahrungsgemäss auf einem Verhältnis der beiden Rechtsquellen „insofern z. B. die eine Rechtsquelle der anderen gegenüber verpflichtet ist, gewisse Rechtssätze zu erlassen, welche den von dieser erzeugten gleich sind . . . wir nennen diese Reproduktion gewöhnlich Aufnahme oder Reception fremden Rechts und zwar ohne Rücksicht darauf, ob sie mit oder ohne Kenntnis davon geschieht, dass sich Rechtssätze der gleichen Art schon in einer anderen Rechtsordnung befinden." *Triepel* erörtert dann die Möglichkeiten der Reception fremder Rechtssätze, die ausdrücklich erfolgen kann, durch Wiederholung der ausdrücklich formulierten Rechtssätze der ersten Rechtsordnung, oder die ausdrücklich oder stillschweigend erfolgen kann ohne ausdrückliche Wiederholung der Rechtssätze der ersten Rechtsquelle. Diese beiden letzten Formen nennt *Triepel* Bildung „rezipierender Blankettrechtssätze." Zur Unterscheidung von den rezipierenden Rechtssätzen führt *Triepel* die „nicht rezipierenden Blankettsätze" an, das sind Rechtssätze, „die wie jene auch auf fremdes Recht verweisen, ohne aber dessen Inhalt in sich als Bestandteil aufzunehmen." [3])

Seine Lehre von den Blankettrechtssätzen bringt nun *Triepel* auf den Staatsvertrag zur Anwendung. Auch er

---

[1]) *Riess*, Die Mitwirkung des Bundesrats und des Reichstags bei Abschluss und Inkraftsetzung von Staatsverträgen des deutschen Reichs. S. 22. 1902.

[2]) *Triepel*, Völkerrecht und Landesrecht 1899. S. 157,

[3]) *Triepel*, S. 162.

geht von dem „unzweifelhaften und doch so oft ausser Acht gelassenen“ Satz aus, dass das Völkerrecht über die Voraussetzungen der völkerrechtlichen Giltigkeit des Staatsvertrages zu befinden habe. Das Völkerrecht hat nun ein Blankett dem Staatsrecht offen gelassen, nämlich zu erklären, „was als Vertragserklärung des Staates aufzufassen, genauer: die Voraussetzungen festzusetzen, unter denen die Willenserklärung eines Individuums oder einer Mehrheit von Individuen als Staatswillenserklärung zu betrachten sei.“ Dieses Blankett hat zu den Zeiten der absoluten Monarchien schon bestanden, und die Erklärung des absoluten Herrschers galt damals nicht als Staatserklärung, weil sie von dem absoluten Herrscher kam, sondern „weil nach dem Verfassungsstande des Staates der unbeschränkte Willen des Monarchen mit dem Staatswillen gleichbedeutend war.“ [1]) Mit dem Übergang zu den neuen Staatsformen ist das alte Blankett bestehen geblieben, immer noch hat das Staatsrecht auszufüllen, wer den Staatswillen zu erklären hat. Das ist natürlich beim konstitutionellen Staat mit seiner eventuellen Beschränkung der Legitimation des völkerrechtlichen Vertreters bedeutend wichtiger und praktischer geworden, als zu den oben geschilderten Zeiten, wo Meinungsverschiedenheit darüber, dass der absolute Herrscher im Staatsvertrag auch den Staatswillen zum Ausdruck bringe, nicht gut entstehen konnte.

„Darum sind — und daran kann nicht gezweifelt werden — die Verfassungsklauseln insoweit unmittelbar von völkerrechtlicher Bedeutung, als sie es von bestimmten Voraussetzungen abhängen lassen, ob die nach aussen gerichtete Willenserklärung eines staatlichen Organes zum Willen des Staates selber werde.“ [2]) Wird daher in einer Ver-

---

[1]) *Triepel*, S. 237.
[2]) eodem. S. 138.

fassung die Mitwirkung der Volksvertretung schon beim völkerrechtlichen Abschluss von Staatsverträgen verlangt, so kommt bei alleinigem Abschluss des Staatsvertrags durch den Souverän gar kein giltiger Staatsvertrag zu stande, weil der Souverän dann eben nicht Staatswillen, sondern seinen eigenen persönlichen Willen erklärt hat. Wenn *Trezner,* der hierbei möglichen Kollision zwischen Staatsrecht und Völkerrecht dadurch vorbeugen will, dass de lege ferenda nur die ganz liquiden staatsrechtlichen Legitimationsbeschränkungen völkerrechtliche Bedeutung haben sollen, so wird dadurch auch nichts gebessert, sondern wir erhalten einen neuen Streit darüber, welche Bestimmungen denn liquid sind und welche nicht. Hervorgehoben sei auch an dieser Stelle, dass auch wenn das Völkerrecht durch jenen Blankettsatz Auskunft über die Frage der Legitimation gibt, es dennoch in der Hand jedes Staates liegt, ob er seinen Beschränkungen des Oberhauptes beim Vertragsabschluss völkerrechtliche Wirkung beigelegt haben will; hierüber wird nur die einzelne positive Verfassung Auskunft geben können.

Das Ergebnis seiner Untersuchung fasst *Triepel* folgendermassen zusammen [1]: „Das Völkerrecht betrachtet unzweifelhaft die Willenserklärung einer als Repräsentant des Staates auftretenden Person nicht als Erklärung des Staates, wenn im konkreten Fall nach dem Inhalt der Staatsverfassung der Wille jener Person nicht fähig ist, den Staatswillen zu erzeugen. Umgekehrt — wenn eine nach staatlichem Rechte zur Repräsentation legitimierte Person Erklärungen abgibt, so gelten diese nach dem allgemeinen Völkerrechtssatz immer als unbedingt wirksam -- auch wenn die landesrechtlichen Vorraussetzungen fehlen sollten, ohne die der Repräsentant

[1]) *Triepel*, S. 242.

nicht nach aussen hin handelnd auftreten soll oder die landesgesetzliche Ausführung einer internationalen Verpflichtung bewirken kann."

Im Rahmen dieser Erörterung ist nunmehr noch *Heilborn* zu betrachten, der seiner Untersuchung nach *Tezner*, jedoch vor *Triepel* angestellt hat.[1])

*Heilborns* Erörterung geht davon aus, „dass das Völkerrecht dem Staatshaupte eine allseitige Kompetenz gewährt, sie wird als jus repraesentationis omnimodae bezeichnet. Das Staatshaupt ist zuständig zur Vornahme aller Handlungen, welche für den betreffenden Staat überhaupt vorgenommen werden können; dieselben sind Staatshandlungen, wenn sie vom Staatsoberhaupt vorgenommen sind." Für *Heilborn* genügt die Tatsache, dass das Oberhaupt den Vertrag ratifiziert zur Anerkennung seiner Berechtigung dazu, eben weil nach ihm der Souverän mit seinem jus repraesentationis als der berechtigte völkerrechtliche Vertreter unter allen Umständen zu gelten hat. Hier zeigt sich eine Ähnlichkeit der *Heilborn*schen Ausführungen mit denen *Nippolds*. *Nippold* behauptet, das tatsächlich abschliessende Staatsorgan sei das dazu berechtigte, *Heilborn* das tatsächlich abschliessende Staatsoberhaupt sei das berechtigte. Auch der *Heilborn*sche Satz ist in keiner Weise bewiesen. Das Völkerrecht kennt diesen Satz nicht, wird sich auch hüten müssen ihn anzuerkennen, weil es sich auf diese Weise gar nicht vor Konflikten retten könnte. Wenn ein Souverän über seine Kompetenz hinaus Verträge schliesst, so sind sie null und nichtig; nach *Heilborn* wären sie völkerrechtlich verbindlich. Ja nach *Heilborn* gibt es gar keine Beschränkung der Kompetenz des Staatsoberhauptes! Damit ist *Heilborn* der einzige, der jenen von *Meier* vor ihm mit so viel Scharf-

---

[1]) *Heilborn*, Das System des Völkerrechts 1896. S. 143.

sinn bekämpften Satz — den *Gneist* und *Laband* nicht aufgestellt haben — tatsächlich behauptet, dass das Staatsoberhaupt die unbedingte völkerrechtliche Legitimation besitze. Es genügt wohl, zur Bekämpfung der *Heilborn*schen Theorie auf die grosse Litteratur der siebziger und achtziger Jahre zur Frage der völkerrechtlichen Legitimation hinzuweisen.

Wenn ein Staatsoberhaupt erklärt, dass es zum Vertragsschluss berechtigt sei, so wird sich der andere Staat damit zufrieden geben können und unter normalen Umständen wird die Loyalität solche Erklärungen den Souverän nur innerhalb seiner Befugnisse abgeben lassen; aber die Tatsache allein, dass das Staatsoberhaupt kontrahierte, wird nicht genügen seine Berechtigung nachzuweisen.

In keinerlei Übereinstimmung mit den tatsächlichen Verhältnissen ist der *Heilborn*sche Satz mit denjenigen Verfassungen zu bringen, die schon zum Abschluss die Mitwirkung der Volksvertretung fordern, und ein Vertrag wie der Friedensvertrag vom Jahre 1871 zwischen Deutschland und Frankreich, indem die französische Nationalversammlung bei der Ratifikation mitwirkte, lässt sich, wenn man sich zu jener Theorie bekennt, gar nicht erklären.

Wenn ich nun noch mit wenigen Worten meine eigene Anschauung kundgeben darf, so wird sie in der Hauptsache von *Tezner* und *Triepel* bestimmt. Es scheint mir unumstösslich zu sein, dass das Völkerrecht zu bestimmen hat, wer völkerrechtlich zum Vertragsabschluss legitimiert ist. Wenn man das bis *Tezner* verkannt hat, so gibt es dafür mehrere Gründe. Einmal haben nicht alle die so unbedingt erforderliche Scheidung von staatsrechtlich und völkerrechtlich vorgenommen, ja noch im Jahre 1894 behauptet eine Greifswalder Dissertation: „eine strenge Scheidung der völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Wirksamkeit der

Staatsverträge kann nicht als richtig angesehen werden." Einen anderen Beweis für seine Behauptung als den *Unger*schen Satz, dass die Giltigkeit des Vertrages sich nicht spalten lasse, als ob es sich bei der staatsrechtlichen Seite um einen „Vertrag" und nicht um ein „Gesetz" handelte, erbringt *Berndt*[1]) nicht.

Aber auch diejenigen, die sich unbedingt für die Scheidung ausgesprochen haben, sind nicht immer imstande gewesen, sie auch folgerichtig durchzuführen, und vor allem dem Völkerrecht zu geben, was des Völkerrechts ist. Es kommt nämlich hinzu, dass von einer Anzahl Gelehrten teils das Völkerrecht als eine Art mindern Rechts angesehen wird, teils seine Existenz überhaupt bestritten wird. So konnte man sich nicht dazu entschliessen, dem Völkerrecht die ihm zustehende Berechtigung einzuräumen, nämlich zu fordern, dass wer nach Völkerrecht kontrahieren wolle, sich dann auch nach Völkerrechtsnormen zu richten habe. Es ist ausserdem zu bedenken, dass manche, die selbst das Völkerrecht als gleichwertig betrachteten, dennoch zu keinem Resultat kamen, weil die sich dabei ergebenden Normen ihnen nicht klar und fomulierbar genug erschienen. Allen diesen Gründen ist es zuzuschreiben, dass die von *Tezner* gebrachten Folgerungen nicht schon früher gezogen worden waren, und dass sie auch nach Bekanntgabe trotz ihrer Klarheit nicht sofort von allen angenommen wurden. Gleichwohl sind sie heute — von den Völkerrechtslehrern natürlich — auch von einem Teil der Staatsrechtslehrer als schlüssig anerkannt worden. So folgt auch *Laband* dieser neuen Theorie, wenn auch etwas zögernd[2]): „*Seligmann*,

---

[1]) *Berndt*, Der rechtliche Schutz völkerrechtlicher Normen nach deutschem Reichsrechte S. 29. 1894.

[2]) *Laband*, S. 133. Übrigens hat *Seligmann* diese Behauptung nicht aufgestellt.

*Tezner* und *Heilborn* haben den Gesichtspunkt zur Geltung gebracht, dass die Frage nach der völkerrechtlichen Giltigkeit der Staatsverträge nicht einseitig nach dem Staatsrecht jedes einzelnen der beteiligten Staaten beurteilt werden dürfte, sondern dass darüber nur die Grundsätze des Völkerrechts massgebend sein können. Dieser Gesichtspunkt hat unzweifelhaft Berechtigung, wenn er nicht zu starr durchgeführt wird."

Die Frage nach der Legitimation soll also aus dem Völkerrecht beantwortet werden. Schriftlich niedergelegtes Völkerrecht finden wir bis jetzt nur im geringen Umfang. Allerdings geht die Tendenz, zumal der Friedensentwickelung darauf hinaus, an die Stelle der der Praxis und Gewohnheit entspringenden Überlieferungen des Völkerrechts klar umrissene Vorschriften zu setzen. Für das Vertragsrecht haben wir nur wenig schriftlich fixierte Regeln, es haben sich dort nur „gewohnheitsmässige Normen gebildet, die, gleich Gesetzen, der Willkür des Einzelnen entrückt, bestimmte Vorschriften für den völkerrechtlichen Verkehr statuieren." [1]) Es wird natürlich unter Umständen schwer halten diese Vorschriften zu abstrahieren, ja sie werden bisweilen so flüssig sein, dass sie sich gar nicht klar ausdrücken lassen, sondern dass man sie nur mit Beziehung auf eine andere Rechtsquelle wird festlegen können. Damit — und das ist das wichtige — verlieren sie jedoch keineswegs ihren Charakter als Regeln des Völkerrechts; dem Völkerrecht entspringen sie, selbst wenn sie inhaltlich mit irgend einem anderen Rechtsgebiet, z. B. dem Staatsrecht vollkommen übereinstimmen.

In einer solchen Lage befinden sich die Vorschriften über die Legitimation zum Abschluss von Staatsverträgen.

---

[1]) *Gorius*, Das Vertragsrecht des deutschen Reichs. S. 761. 1874. in den Annalen des deutschen Reichs.

„Die Tendenz der völkerrechtlichen Entwikelung ist unzweifelhaft darauf gerichtet, die formelle Legitimation zum wirksamen Abschluss von Staatsverträgen durch selbstständige, sicher zu erkennende Merkmale zu bestimmen und sie von den verfassungsrechtlichen Kompetenzabgrenzungen der einzelnen Staaten unabhängig zu machen. Die unabweisbaren Bedürfnisse des internationalen Verkehrs führen mit ebenso unwiderstehlicher Kraft hierzu wie die Rücksicht auf die Sicherheit des Privatverkehrs zu der gleichen Erscheinung auf dem Gebiete des Privatrechts führt. So wie das Mandat durch die Vollmacht, eben so wird die konstitutionelle Zuständigkeit durch die völkerrechtliche Legitimation nach aussen verdeckt." [1]) Solche Vorschriften positiver Natur für die Legitimation, wie sie *Laband* für die Zukunft in Aussicht stellt, scheinen bis jetzt noch nicht vorhanden zu sein; wenigstens haben die Versuche *Heilborns* und *Nippolds*, die schon oben zurückgewiesen wurden nicht zu einem annehmbaren Ergebnis geführt.

Ein Satz wird jedoch heute sich schon aus dem Völkerrecht entnehmen lassen, schon aus dem Grunde, weil er allen Rechtsgebieten angehört: legitimiert ist nicht, wer tatsächlich kontrahiert (so *Nippold*), sondern wer die Berechtigung zum kontrahieren hat. Man offeriert nun einen Vertragsabschluss oder acceptiert eine Offerte, indem man eine Willenserklärung abgibt; gleichermassen hat der Souverän (Präsident) wenn er kontrahieren will eine Willenserklärung abzugeben. Wessen Willenserklärung? Seine eigene? Nein; denn er kontrahiert nicht für sich, sondern für seinen Staat; also hat er die Willenserklärung des Staates abzugeben. Damit eine solche zustande komme, genügt unter Umständen der Wille des Souveräns, nämlich

---

1) *Laband*, S. 134.

ganz sicher in der Verordnungssphäre, die seinem eigenen Willen zur Regelung überlassen ist. Sind jedoch zur Bildung des Willens des Staaten noch andere Erfordernisse vorhanden, so müssen diese erfüllt werden, sonst kommt kein Wille des Staates zustande; dann kann der Souverän auch keine Erklärung des Willens des Staates abgeben und jede trotzdem verkündete Erklärung bedeutet nicht Staatswillen, sondern persönlichen Willen des Souveräns. Demgemäss stellt das Völkerrecht einen Satz auf. Zum Abschluss von Staatsverträgen ist legitimiert, wer eine gültige Willenserklärung eines Staates abzugeben im Stande ist. Das ist ein „rezipierender Blankettrechtssatz;" denn befugt zu bestimmen, wer die gültige Willenserklärung für ihn abgeben kann, ist lediglich der Staat und er tut das in seiner Verfassung. Das Blankett des Völkerrechts wird also von den Verfassungen der einzelnen Staaten ausgefüllt; damit bleibt aber — das ist das wichtige! — dieser Blankettrechtssatz, der mit der Zeit sicher eine allgemein übereinstimmende Ausfüllung erhalten wird und dann aufhört „blank," zu sein doch Rechtssatz des Völkerrechts. Schon deshalb, weil, wenn die Entwickelung zu einer bestimmt erkennbaren Legitimation führt, die Regeln über diese Legitimation doch nicht plötzlich Sätze des Völkerrechts werden könnten, nachdem sie auf dem ganzen Entwickelungsgang Sätze des Staatsrechts gewesen wären.

Das Blankett über die Legitimation wird also vorläufig von dem einzelnen Verfassungen ausgefüllt; das Völkerrecht beruft die Verfassungen dazu, auszusagen, wer zum Abschluss von Staatsverträgen legitimiert sein soll.

So komme ich also auch vor der Hand dazu, dem Staatsrecht einen massgebenden Einfluss in der Frage der Legitimation zuzuweisen, so sehr auch die Gefahr der Verwischung dadurch nahe kommt. Aber ich betone nochmals,

dass ich das nicht tue, weil das Staatsrecht zu bestimmen hat, wer völkerrechtlich legitimiert sein soll, sondern weil das Völkerrecht zur Ausfüllung eines Blankettsatzes auf das Staatsrecht verweist. Die Quelle der Lösungsversuche bleibt das Völkerrecht; das Staatsrecht bildet hierzu höchstens das Mittel. Diese ganze Deduktion kommt scheinbar nahe einem circulus vitiosus; aber dieser Schein wird aufgehoben werden, sobald das Völkerrecht aus sich selbst heraus den Satz über die Legitimation wird aufstellen, und unser Standpunkt muss daher schon im Hinblick auf die Möglichkeit der Bildung eines klar umrissenen Völkerrechtssatzes, die sich ja, wie auch *Laband* annimmt, sicher vollziehen und zu dem die gerade gegenwärtig im Fluss befindliche Bewegung zur Kodifikation des Völkerrechts zweifellos beitragen wird, gewährt werden.

## § 7.
## Die prinzipiellen Möglichkeiten der Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschluss des Vertrags.

Wenn so die Frage nach der Legitimation des völkerrechtlichen Vertreters zum Vertragsabschluss abhängig von den Vorschriften der Verfassung des einzelnen Staates ist, so muss dasselbe auch bezüglich der Mitwirkung der Volksvertretung beim völkerrechtlichen Abschluss gesagt werden. Die positiven Bestimmungen der Verfassungen geben allein darüber Auskunft, welche Rolle der Volksvertretung beim Vertragsabschluss zukommt. Prinzipiell sind dabei zwei Möglichkeiten gegeben:

1. Der Souverän (Präsident) kann zum Abschluss unbedingt legitimiert sein, dann hat die Volksvertretung keinerlei Mitwirkung beim Abschluss.
2. Der Souverän kann im völkerrechtlichen Abschluss beschränkt sein; dann hat die Volksvertretung beim Abschluss mitzuwirken.

Es wurde schon betont, dass die Verfassungen dafür massgebend sind, ob die Legitimation des Souveräns unbeschränkt ist, oder nicht. Die Theorie der unbedingten völkerrechtlichen Verpflichtungsfähigkeit, die *Heilborn* aufstellt, wurde abgelehnt. Ja selbst, wenn wir zu dem Ergebnis kämen, dass bei allen Staaten, deren Verfassung uns zugänglich ist, der Souverän die unbedingte Legitimation zum Abschluss von Staatsverträgen besitzt, so würden wir dennoch nicht jenen Satz von der unbedingten Verpflichtungsfähigkeit aufstellen dürfen; denn die prinzipielle Möglichkeit bliebe nach wie vor bestehen, dass einmal bei irgend einem Staate der Vertreter nach aussen hin nicht die unbedingte Legitimation besässe. Ebenso umgekehrt: auch wenn bei allen bekannt gewordenen Konstitutionen die Volksvertretung durch ihre vorgeschriebene Mitwirkung den Souverän im Recht völkerrechtlich verpflichtende Staatsverträge zu schliessen beschränkte, so würde damit an der prinzipiellen Möglichkeit, dass auch ein Herrscher seinen Staat unbedingt verpflichten kann, nichts geändert.

Diese Feststellung ergibt, dass ein endgültiger Satz über die Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschluss von Staatsverträgen nicht aufgestellt werden kann. Prinzipiell ist sowohl die Mitwirkung als die Nichtmitwirkung möglich. Wenn selbst alle Verfassungen heute sich für die eine Möglichkeit entschieden, so würde die prinzipielle andere Möglichkeit schon deswegen nicht aufgehoben, weil morgen irgend ein Staat in einer neuen Verfassung sich zu einer anderen Möglichkeit bekennen könnte. Die Frage nach der völkerrechtlichen Mitwirkung der Parlamente beruht in den Verfassungen; da aber die sämtlichen Verfassungen ständig weder einander noch sich selber gleich bleiben, vielmehr ein fortwährender gewisser Wechsel unter dem Drucke der veränderten politischen Anschauungen der

Völker sich feststellen lässt, so lässt sich eine endgültige, allgemeine Theorie über die Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschluss der Staatsverträge überhaupt nicht aufstellen. Damit ist auch der Wert der vielfältigen Kontroversen über diesen Punkt auf sein wirkliches herabgedrückt. Für die Verfassung eines einzelnen Staates oder der Staaten, die eine in diesem Punkte übereinstimmende Verfassung haben, sind sie wichtig; sobald sie aber zu verallgemeinern beginnen, verlieren sie an Wert. Deshalb hat in der dreissigjährigen Fehde: hie *Gneist-Laband*, hie *Meier!* niemand den Sieg davontragen können; deshalb war auch eine Einigung unmöglich. Man konnte für das deutsche Reich streiten, ob die völkerrechtliche Legitimation des Kaisers zum Abschluss von Staatsverträgen unbeschränkt sei, oder nicht; für die Theorie des Völkerrechts blieb dieser Streit ohne allgemeine Bedeutung. In der Allgemeinheit gibt es hier nur ein Resultat: die Volksvertretung kann gerade so gut ja wie nicht an dem völkerrechtlichen Abschluss beteiligt sein. Ich schliesse die theoretische Erörterung über die Mitwirkung der Volksvertretung beim Vertragsabschluss ab, indem ich noch einmal zusammenfasse:

Das Völkerrecht gibt Aufschluss, wer zum völkerrechtlichen Abschluss von Staatsverträgen legitimiert ist. Da jedoch der Völkerrechtssatz betreffend der Legitimation des Souveräns sich noch nicht klar und einheitlich entwickelt hat, so begnügt sich das Völkerrecht damit, allgemein aufzustellen: völkerrechtlich legitimiert ist, wer eine gültige Staatswillenserklärung abgibt. Dieser Satz ist ein Blankett, indem er die Bestimmung darüber, wer gültig für den Staat Willenserklärung aubzugeben befugt ist, der Verfassung des einzelnen Staates überlässt. Diese hat also zu entscheiden, inwieweit der Souverän zum gültigen Vertrags-

absclus berufen ist, und inwieweit der Volksvertretung dabei eine Mitwirkung zukommt. Prinzipiell ist sowohl der Fall der Mitwirkung als der der Nichtmitwirkung denkbar. Eine allgemeine Regel über die Mitwirkung der Volksvertretung beim völkerrechtlichen Abschluss von Staatsverträgen lässt sich demgemäss nicht aufstellen.

§ 8.

## Die Mitwirkung der Volksvertretung nach dem Stande der gegenwärtigen Verfassungen.

Wir werden nun eine Anzahl Verfassungen daraufhin ansehen, wie sie in der Praxis die hier erörterten Fragen geregelt haben. Bei einer Übersicht über die verschiedenen Verfassungsysteme können inbezug hierauf drei Arten unterschrieben werden.

1. Verfassungen, die ausdrücklich dem Souverän das unbeschränkte Vertragsrecht belassen (England, Japan); oder die überhaupt keine Vorschriften bezüglich der Mitwirkung der Volksvertretung machen (zehn deutsche Bundesstaaten). Bei ihnen kann kein Zweifel sein, dass der Volksvertretung beim Abschluss keine Mitwirkung zukommt.
2. Verfassungen, die vorschreiben, dass der Volksvertretung Mitwirkung beim Abschluss zukommt (Koburg-Gotha, Lübeck, Hamburg); hier ist es klar, dass die Mitwirkung des Parlaments völkerrechtliche Bedeutung hat.
3. Verfassungen, die dem Staatsoberhaupt das Vertragsschliessungsrecht zubilligen, aber den „Effet“ des Staatsvertrags von einer Mitwirkung der Volksvertretung abhängig machen. (Belgien, Italien, Preussen, Deutsches Reich).

Bei dieser dritten Kategorie steigt die bedeutsame Frage auf, ob diesen Beschränkungen völkerrechtliche oder staatsrechtliche Wirkung zukommt, d. h. ob die Volksvertretung schon beim Abschluss oder erst bei der Ausführung des Vertrages mitzuwirken habe.

Gerade mit diesem Problem hat sich die Wissenschaft aufs eifrigste beschäftigt, und es sind in der Hauptsache vier Theorieen zu unterscheiden:

I. *Gneist-Laband.* Nach dieser Theorie ist es [1]) „lediglich eine Frage des positiven Rechts, inwieweit nicht nur die Vollziehung, sondern zugleich auch die Legitimation zum Abschluss von Staatsverträgen beschränkenden Vorschriften unterworfen ist." In dieser Formulierung hat zumal *Laband,* eigentlich weniger *Gneist* die Theorie zum Ausdruck gebracht, und es werden ausdrücklich diejenigen Interpreten abgelehnt, die behaupten, *Gneist-Laband* stellten die Theorie der unbedingten Verpflichtungsfähigkeit auf. Das hat wie schon Seite 28 f. f. dargelegt, weder *Gneist* noch viel weniger *Laband* gewollt und die dort gebrachten Belege weisen das jedem Unbefangenen nach. Schon *Kloeppel* wies 1883 darauf hin, dass „von einem solchen völkerrechtlichen Satz in dem Gneist schen Gutachten nicht zu finden" [2]) sei; aber nichts desto weniger hat man *Gneist* und auch *Laband* immer wieder die Behauptung der unbedingten Verpflichtungsfähigkeit zugeschrieben. Genau betrachtet stellt *Laband* zwei Theorien auf:

a) das positive Staatsrecht entscheidet über die Legitimation. Mit der oben ausführlich dargelegten Abweichung, dass unserer Meinung nach das Völkerrecht über die Legitimation zu entscheiden

---

[1]) *Laband,* S. 124.

[2]) *Kloeppel,* Der Handelsvertrag mit Spanien und die Reichsverfassung S. 94. Preussische Jahrbücher Bd. 52. 1883.

hat, kommen wir im Resultat mit *Laband* zusammen.

b) Beim deutschen Reiche hat die Beschränkung der Vertragsfreiheit des Kaisers nur staatsrechtliche Bedeutung; hierüber wird später noch kurz zu sprechen sein.

Allerdings geht durch diese genaue Feststellung der wirklichen Anschauung *Labands* der zwischen ihm und der gleich zu nennenden zweiten Theorie (*Meier*) so schön konstruierte Gegensatz zum beträchtlichen Teil verloren. Zuzugeben bleibt, dass die Auffassung zu b) von der *Meiers* abweicht. Im übrigen kann das jedoch nur sehr beschränkt eingeräumt werden.

II. *Ernst Meier.* Diese Theorie ist den Versuchen entsprungen die Möglichkeit des Konflikts (casus belli!), die nach *Gneists* Zugeständnis bei seiner Theorie vorhanden war, zu vermeiden und, so viel angängig, eine Übereinstimmung zwischen den zum Abschluss und zur Ausführung legitimierten Organen herbeizuführen. *Meier* glaubt dies erreichen zu können, indem er dem Parlament eine völkerrechtliche Mitwirkung schon beim Vertragsabschluss zuschreibt. Auf diese Weise schliessen König und Parlament zusammen den Vertrag, sie führen ihn auch gemeinsam aus, also seien Schwierigkeiten nicht vorhanden!

Ich sehe ganz davon ab, dass bei dieser Lösung die Konflikte, die bei *Gneist* bei der Ausführung auftauchen können, einfach verschoben sind, indem sie sich jetzt beim Abschluss breit machen. Vor allem ist gegen diese Theorie einzuwenden, dass sie auf Verfassungen wie die englische und japanische übdrhaupt nicht anwendbar ist. *Meier* gibt das für die Staaten des „englichen" Systems auch selbst zu. Es wird zu untersuchen sein, ob sie für die Staaten des dritten obengenannten Verfassungssystems zu gebrauchen

ist; sie wird es sein, wenn die bei jenen Staaten in den Verfassungen festgelegten Beschränkungen der Vertragsfreiheit des Herrschers völkerrechtliche Bedeutung haben. Richtig wird sie unter allen Umständen für die zweite der oben genannten Staatengruppen sein.

III. *Zorn*. Eine besondere Theorie hat *Zorn* aufgestellt, von der man jedoch sagen kann, dass sie allgemein abgelehnt wird. Das Völkerrecht bildet nach *Zorn* keine Disziplin des Rechts, weil ihm die Erzwingbarkeit fehlt. *Zorn* weist das Völkerrecht dem äusseren Staatsrecht zu. Die internationalen Verträgen begründen nach ihm keine obligatio, sie sind „Bestandteile des Moralgebietes und führen zu Unrecht die juristische Bezeichnung Vertrag.“ [1]) An anderer Stelle sagt er ähnlich: [2]) „Ein zwischenstaatlicher Vertrag schafft nicht ipso jure Recht. Er trägt zunächst gar keinen juristischen — auch keinen „völkerrechtlichen“ Charakter —, sondern lediglich den einer des Rechtsschutzes völlig ermangelnden faktischen Verabredung auf Treu und Glauben zwischen den Vertretern zweier oder mehrerer Staaten.“ Juristischen Charakter bekommt der Vertrag erst durch die Ratifikation. „Sie ist der Imperativ an die Staatsangehörigen den Vertrag zu beobachten.“ [3]) Für *Zorn* ist somit jeder Wiederspruch gelöst, da juristisch der Staatsvertrag für ihn nur eine Seite hat, die staastrechtliche.

*Zorns* ganze Theorie fällt, wenn man die Zwangstheorie leugnet und damit das Völkerrecht als eigene Rechtsdiziplin anerkennt. Es kann nicht im Rahmen dieser Abhandlung liegen, sich ausfürlich mit der Zwangstheorie zu beschäftigen; es sei in dieser Hinsicht nur auf die Ausführungen

---

[1]) *Zorn*, Staatsrecht des deutschen Reiches. II. S. 422.

[2]) *Zorn*, Die deutschen Staatsverträge S. 9 in der Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft Bd. 36.

[3]) eod. S. 36.

von *Bergbohm* und *Jellinek* verwiesen; es genügt festzustellen, dass wir das Völkerrecht als ein Recht so gut wie das bürgerliche oder das Staatsrecht anerkennen und dass gemäss wie schon ausgeführt eine zweiseitige Natur des Staatsvertrags begründet ist. Übrigens ist ja *Zorn* selbst gar nicht imstande, seine Theorie von der ermangelnden juristischen Natur des Staatsvertrags konsequent durchzuführen (siehe Seite 12).

IV. Condicio juris. Eine vierte Theorie ist die der condicio juris. Auch sie entspringt der Befürchtung, dass bei der verallgemeinerten Gneist-Labandschen Theorie Konflikte zwischen Staatsoberhaupt und Parlament oder zwischer den beiden kontrahierenden Staaten entstehen möchten. So sagt *Prestele:*[1]) „Indessen ergibt sich, wenn ein vom Staatsoberhaupt abgeschlossener Vertrag mit der Ratifikation völkerrechtlicher Gültigkeit erlangt hat, ein eigentümliches Verhältnis: trachtet die Volksvertretung die frei Übung ihrer Rechte zu wahren, und weigert sie sich, in der Überzeugung, dass die Ausführung des Vertrages nachteilige Folgen haben könnte, so macht sie hierdurch dem Staatsoberhaupt den Vollzug des Vertrages unmöglich, und die Folge kann sein, dass der mitkontrahierende Staat den Vorwurf des Vertragsbruchs erhebt und möglicherweise die Durchführung mit Waffengewalt erzwingt. Stimmt dagegen die Volksvertretung im Hinblick auf diese Eventualität, den ihr vorgelegten Gesetzentwürfen rückhaltlos zu, so entsteht die Gefahr, dass von Seiten des Staatsoberhauptes die Repräsentativgewalt dazu missbraucht wird, auf dem Umweg des Vertragsschlusses die Schranken zu durchbrechen, welche seiner gesetzgebenden Gewalt durch die Staatsverfassung gezogen sind.“ Hier sei nur kurz ange-

[1]) *Prestele*, Die Lehre vom Abschluss völkerrechtlicher Vorträge.

führt, dass die Prämisse mit der Presteles Ausführungen beginnen und die er bekämpfen zu wollen scheint, dass nämlich der Staatsvertrag mit der Ratifikation völkerrechtliche Gültigkeit bekomme, doch wohl als allgemein anerkannt betrachtet werden darf. Übrigens setzt *Prestele* sofort zu seinem oben zitierten Äusserungen hinzu, dass die Gefahr dieses Kofliktes „allerdings nur höchst selten" eintreten wird, und nicht irgend ein juristischer Mangel der bisherigen Konstruktion, sondern „schon die Möglichkeit des Eintritts der einen oder der anderen Folge ruft den Wunsch wach, einen Ausweg zu finden. Dieser besteht darin, der Volksvertretung inbezug auf den Abschluss völkerrechtlicher Verträge einen solchen Einfluss zu gewähren, dass letztere nur mit ihrer Zustimmung völkerrechtliche Gültigkeit erlangen." „Wie der Abschluss der Ehe durch die Nupturienten erfolgt, die Gültigkeit der abgeschlossenen Ehe aber nach gewissen Rechtssystemen unter gewissen Voraussetzungen von der Zustimmung der Eltern des einen oder beider Nupturienten abhängig ist, so ist die Rechtsstellung des Staatsoberhauptes und der Volksvertretung gegenüber abzuschliessenden völkerrechtlichen Verträgen in der Art zu denken, dass der Abschluss der Verträge durch das Staatsoberhaupt erfolgt, die Gültigkeit der abgeschlossenen Verträge aber von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig ist." [1])

An Prestele schliesst sich *Leoni* an: [2]) „Es scheint der Schluss berechtigt, dass in denjenigen Fällen, in denen die Zustimmung der gesetzgebenden Körper vorgeschrieben ist,

---

[1]) *Prestele*, S. 44. Anm. Genau dieselbe privatrechtliche Analogie, die durchaus unzulässig ist, hat 3 Jahre vor *Prestele* schon *Unger* gebracht.

[2]) *Leoni*, Ein Beitrag zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge S. 500. Archiv f. öffentliches Recht. Bd. I. 1886.

ein rechtsverbindlicher Vertrag erst vorliegt, wenn neben den übrigen Voraussetzungen auch jene Zustimmung gegegeben ist, und dass solange dies nicht zutrifft, von einem rechtsverbindlichen Vertrage überhaupt nicht geredet werden könne."

Die in diesen Sätzen aufgestellte Theorie misst der Zustimmung der Volksvertretung ebenso wie *Meier* und seine Anhänger völkerrechtliche Bedeutung bei. Die Meiersche Theorie steht mit der grössten Zahl der Verfassungen in Widerspruch, für eine kleinere Zahl hat sie Anspruch auf Geltung; ebenso ist jede Theorie, die der Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschluss von Staatsverträgen unbedingt völkerrechtlichen Charakter zuschreibt, mindestens teilweise unrichtig. Die hier besprochene Theorie unterscheidet sich aber von der *Meiers* dadurch, dass nach ihr die Mitwirkung der Kammer die Bedeutung einer condicio juris besitzt, von deren Erfüllung auch die völkerrechtliche Gültigkeit des Vertrages abhängen soll. Weder *Leoni* noch *Prestele* sprechen sich jedoch darüber aus, ob ihre condicio resolutiv oder suspensiv wirkt.

Zur Theorie der condicio juris bekennt sich auch *Unger*. Er stützt sich dabei auf die schon oben erwähnte privatrechtliche Analogie. „Mit Hülfe dieser Analogie lässt sich das staatsrechtliche Problem leicht lösen. Da zur „Gültigkeit" gewisser Staatsverträge die Zustimmung der Kammern erforderlich ist, so ist zur gültigen Abschliessung derselben ihre Mitwirkung nötig. Es ist also regelmässig vor der definitiven Abschliessung (Ratifikation) des Vertrages die Einwilligung der Kammern einzuholen. Ist ohne Einholung und Erteilung derselben der Staatsvertrag ratifiziert worden, so ist derselbe relativ ungültig. Erteilt das Parlament nachträglich seine Zustimmung, so ist der Vertrag gültig;

verweigert es dieselbe, so ist er ungültig und daher nach allen Seiten hin unverbindlich." [1])

Ganz abgesehen von der wohl kaum angebrachten Analogie des Privatrechts sind gegen *Unger* wie gegen *Prestele* zwei gewichtige Einwände zu erheben. Es geht zunächst durchaus nicht an, das Parlament als dritten in dem Sinne su bezeichnen, wie der Vater den Nupturienten gegenüber der dritte ist; sondern Parlament und Herrscher sind beide kordinierte Organe desselben Staates. Zweitens wurde schon einmal hervorgehoben, dass gar nicht daran gezweifelt werden kann, daas mit der Ratifikation der Vertrag völkerrechtlich zustande gekommen ist; hat dabei das kontrahierende Organ seine Befugnisse überschritten, so ist der Vertrag eben null und nichtig. Damit eine gültige Willenserklärung abgegeben werde, muss der Wille des Staates erklärt worden sein; entweder wurde dieser Wille erklärt, dann kam der Vertrag zustande; oder er wurde z. B. infolge fehlender Kompetenz nicht gültig erklärt: dann kam gar keine Willenserklärung des Staates zustande und es konnte gar kein Vertrag entstehen. Auch kein bedingter. Die Erklärung war als Staatserklärung betrachtet nichtig, unheilbar nichtig, sodass keine spätere Genehmigung sie mehr zu rechtlicher Wirksamkeit zurückrufen konnte.

Am überzeugendsten hat *Tezner* nachgewiesen, dass die Theorie der condicio juris mit den positiven Verfassungen in Widerspruch steht.[2]) „Infolgedessen leiden sie selbst an einem innern Widerspruch. Einerseits wurzeln sie auf dem Boden der Auffassung, dass für die völkerrechtliche Legitimation des Staatsoberhaupts zum Abschluss von Staatsverträgen die Verfassungsgesetze der einzelnen Staaten über die staatsrechtliche Gültigkeit des Abschlusses mass-

[1]) *Unger*, Über die Gültigkeit von Staatsverträgen. S. 352. 1879.
[2]) *Tezner*, S. 168.

gebend seien, anderseits suchen sie zu prinzipiellen, allgemeinen gültigen völkerrechtlichen Rechtssätzen über die Gültigkeit des Abschlusses von genehmigungsbedürftigen Staatsverträgen zu gelangen, was doch bei der Verschiedenheit der Verfassungsgesetzgebung nur unter Ignorierung derselben oder im Wege einer zwangsweisen Auslegung möglich ist. . . . Und wie will man es zu wege bringen, dass die Ratifikation eines Staatsvertrags denselben unter allen Umständen formell d. i. in seinem äusseren Bestande perfiziere, welche, wie jene von Spanien, Reuss j. L., Hamburg, in unzweideutigen Worten für die Gültigkeit des Abschlusses bestimmter Staatsverträge die vorher eingeholte Zustimmung der Legislative fordern.

„Desgleichen steht die Theorie von der bedingten Wirksamkeit genehmigungsbedürftiger und ohne Genehmigung abgegebener Vertragserklärungen im entschiedenen Widerspruch mit jenen Verfassungen, welche in Anlehnung an die belgische Verfassung von diesen Erklärungen sagen, dass sie n'ont d'effet, qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres. Denn auch die bedingte Wirksamkeit ist eine Wirksamkeit und wie die Konsequenzen der Jellinek schen und Seligmann schen Theorie beweisen eine Wirksamkeit von weittragender Bedeutung.“ —

Wir betrachten jetzt die verschiedenen Verfassungstypen. Sehen wir uns zunächst einmal als erste Kategorie diejenigen Verfassungen an, die „ausdrücklich dem Souverän (Präsidenten) das unbeschränkte Vertragsrecht lassen, oder die überhaupt keine Vorschriften bezüglich der Mitwirkung der Volksvertretung machen“ (siehe Seite 49). Dass in dem ersten der hier genannten Fälle das Staatsoberhaupt in der Tat die unbedingte völkerrechtliche Legitimation besitzt, kann nicht wohl bezweifelt werden; die Verfassungen sagen es mit wünschenswerter Klarheit. Der Volksvertretung

kommt bei diesen Staaten demgemäss beim Abschluss des Staatsvertrags keinerlei Mitwirkung zu. Von deutschen Verfassungen ist hier vor allem die von Braunschweig zu nennen. In der Neuen Landschaftsordnung für das Herzogtum Braunschweig vom 12. Oktober 1832 heisst es:[1])

§ 7. Der Landesfürst vertritt den Staat in allen Verhältnissen zum deutschen Bunde und zu anderen Staaten.
Er ordnet die Gesandtschaften und Missionen an, schliesst Staatsverträge und erwirbt dadurch Rechte für das Herzogtum so wie er dasselbe zur Erfüllung der vertragsmässigen Verbindlichkeiten verpflichtet.

§ 8. Die Ständeversammlung wird sobald es die Umstände zulassen, von solchen Verträgen in Kenntnis gesetzt. Die zur Ausführung derselben erforderliche Mittel bedürfen der ständischen Bewilligung und sollen in deren Folgen neue Landesgesetze erlassen oder die bestehenden aufgehoben oder abgeändert werden, so ist hierzu die verfassungsmässige ständische Mitwirkung erforderlich.

Hierzu sagt *Otto:*[2]) „Nur in der Hand des Landesfürsten liegt der völkerrechtlich bindende Abschluss von Staatsverträgen."

Ebenso klar und in gleichem Sinne sprach sich die Verfassung des ehemaligen Königreichs Hannover aus.

Es ist wohl mit Recht von ***Meier*** darauf hingewiesen worden,[1]) dass die überaus klare Formulierung der unbedingten Legitimation des Fürsten gerade in Braunschweig und

---

[1]) Diese so wie andere Verfassungen zitiert nach *Störk*, Handbuch der deutschen Verfassungen. 1884.

[2]) *Otto*, Das Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig. S. 106. 1888 im Handbuch des öffentlichen Rechts. III. 2.

Hannover in gewissem Zusammenhang mit England gebracht werden könne. Denn gerade England ist derjenige Staat, auf den man sich in unserem Falle als typisches Beispiel stets beruft.

Die Praxis mehrerer Jahrhunderte hat sich dort in Einklang mit der Theorie der unbedingten Verpflichtungsfähigkeit des Königs zu setzen gewusst. Eine engliche Verfassungsurkunde gibt es bekanntlich nicht. Aber die Tradition, die Anforderung der Praxis und die juristische Konstruktion, die in England allein dafür massgebend sind, was verfassungsgemäss ist, haben sich deutlich genug für die unbedingte Legitimation des Königs ausgesprochen. Es sei auf das früher gebrachte Zitat von *Blackstone* (siehe Seite 28) hingewiesen, so sagt auch *Todd*:[2]) „It is a peculiar function of sovereignty to make treaties, leagues, and alliances with foreign states or princes; and by the law of nations it is essential to the validity of a treatie that it be made by the sovereign pover, for then it binds the whole commonity. In England the sovereign power is wested exclusively in the crown. Whatewer engagements or contracts the sovereign enters into, no other power within the Kingdom can legally delay, resist or annul." Es darf wohl schon hier darauf hingewiesen werden, dass der konstitutionelle Verfassungsgedanke an und für sich nicht unbedingt Einbusse dadurch zu erleiden braucht, dass bei den hier genannten Staaten der Herrscher selbständig Staatsverträge eingeht; es sind selbstverständlich auch in diesen Staaten Garantieen dafür geboten, dass der Inhalt des Staatsvertrags nicht ohne Mitwirkung der Volksvertretung für die Staatsangehörigen zwingendes Recht wird. Dass vor der Hand hiervon nicht

---

[1]) *Meier*, S. 107.

[2]) *Todd*, On Parliamentary Government in England 1867—69, I. 609, zitiert bei *Meier* S. 115.

gesprochen wird, beruht in der schon oft hervorgehobenen Trennung zwischen dem völkerrechtlichen Abschluss und der staatsrechtlichen Inkraftsetzung der Staatsverträge.

Auch die Verfassung von Japan hat das englische System angenommen. Dort lautet § 13: „Der Kaiser erklärt Krieg, schliesst Frieden und geht Verträge ein."

Hier ist mit dem Begriff Vertrag natürlich in der Hauptsache Staatsverträge gemeint. „Der Kaiser übt das Recht aus, um die nationale Würde des Staates nach aussen zu wahren. Er schliesst mit den auswärtigen Regierungen Verträge über Handel und Schiffahrt oder über Abtretung und Austausch von Gebietsteilen im Interesse der nationalen Wohlfahrt . . . Er ist der Vertreter des Reiches gegenüber dem Ausland."[1])

Auf den gleichen „englischen" Standpunkt wie die hier genannten Verfassungen stehen ferner nach *Meier* die Verfassung der vereinigten Staaten von Nordamerika, die französischen Verfassungen vom 4. Juni 1814, vom 7. August 1830, vom 14. Januar 1852 und vom 25. Dezember 1852; die niederländische Verfassung vom 24. August 1815, die portugiesische Verfassung vom 19. April 1826.

Zehn deutsche Verfassungen treffen keine Bestimmungen über die Mitwirkung ihrer Volksvertretung bei Staatsverträgen, nämlich:

die Verfassungsurkunde des Königreichs Bayern vom 26. Mai 1818,

die Verfassungsurkunde des Königreichs Sachsen vom 4. September 1831,

die Verfassungsurkunde des Grossherzogtums Baden vom 2. August 1818,

die Verfassungsurkunde des Grossherzogtums Hessen vom 17. Dezember 1820,

---

[1]) *Arimori*, Das Staatsrecht von Japan S. 46. 1892.

das revidierte Grundgesetz über die Verfassung des Grossherzogtums Sachsen-Weimar vom 15. Oktober 1850,

das Grundgesetz für die vereinigte landschaftliche Verfassungs des Herzogtums Sachsen Meinigen vom 23. August 1829,

das Grundgesetz für das Herzogtum Sachsen-Altenburg vom 29. April 1831,

das Grundgesetz für das Fürstentum Schwarzburg-Rudolsstadt vom 21. Dezember 1854,

das Verfassungsgesetz für das Fürstentum Reuss, ä. L. vom 28. März 1867,

das Landesverfassungsgesetz für das Fürstentum Schaumburg-Lippe vom 17. November 1868 und

das Verfassungsgesetz für das Fürstentum Lippe vom 6. Juli 1836.

Es kann als zweifellos betrachtet werden, dass in diesen Verfassungen, in denen sich keine Bestimmungen über Beschränkungen der Legitimation des Fürsten befinden, dem Staatsoberhaupt der Vertragsabschluss selbständig zuzuweisen ist. Schon gemäss des Entwickelungsgangs, den die Verfassungen genommen haben. Denn zur Zeit der absoluten Regierungsformen stand dem Selbstherrscher das Vertragsrecht unbedingt zu; die Verfassungen beschränkten die Befugnisse des Herrschers und haben ihm einen Teil seiner Gewalt genommen. Aber die Tatsache, dass die Verfassungen dort, wo sie aus absoluten Staatsformen hervorgegangen sind, nur eine Einengung der Macht des absoluten Fürsten wurden, zwingt zur Annahme, dass alle Hoheitsrechte, die dem Herrscher nicht ausdrücklich durch die Verfassung genommen sind, ihm verbleiben; es sei denn, dass in der Verfassung wie in der belgischen ausdrücklich ausgesprochen ist, dass dem König nur die Rechte zustehen, die ihm die Verfassung besonders zuschreibt. So belassen

auch die genannten zehn deutschen Verfassungen, die nichts über die Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen aussagen, das Recht die Verträge zu schliessen, zweifellos dem Souverän.

Bei den Verfassungen des englichen Systems hat also die Volksvertretung kein Recht darauf vor der Ratifikation gehört zu werden; dass es politisch zumeist ratsam sein wird, sich vor der Ratifikation über die Gesinnung des Parlaments zu unterrichten, ist selbstverständlich, hat aber für die juristische Konstruktion vorläufig keine Bedeutung.

Im Gegensatz zu dem behandelten System steht eine zweite Ordnung von Staaten, deren Verfassungen vorschreiben, dass schon beim Abschluss der Volksvertretung eine Beteiligung zukommen soll.

Es frägt sich nun, ob bei den Staaten dieses Systems in der Tat an eine Mitwirkung in der Art gedacht werden kann, dass die Volksvertretung am Abschluss selbst handelnd teilnimmt, sodass also Krone und Parlament gemeinsam als völkerrechtliche Vertreter auftreten und gemeinsam den Staatsvertrag ratifizieren. Denkbar ist dieser Fall recht wohl. So hiess es in der französischen Verfassung von 1791: „Il appartient au Corps législatif de ratifier les traités de paix, d'alliance et de commerce.“ Man wird jedoch im allgemeinen nicht an diese formelle Mitwirkung zu denken haben; dass sie möglich ist, zeigt das schon genannte Beispiel, das zeigt auch der Friedensvertrag vom Jahre 1871, den die französische Nationalversammlung ratifizierte. Aber in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle, *Heilborn* nimmt sogar an, dass es gegenwärtig bei allen Staaten so sei, wird nur eine materielle Mitwirkung in der Art vorliegen, dass die Staatsverträge der Vertretung zu Genehmigung vorgelegt werden müssen, bevor das Staatsoberhaupt sie ratifiziert. Im Gegensatz zu *Heilborn* wird von einer

Anzahl Schriftsteller angenommen[1]), dass für die Schweiz gemäss der eidgenössischen Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 die Ratifikation bei der Bundesversammlung liege, so dass also hier auch heute ein Staat gegeben sei, in dem die Volksvertretung formell beim völkerrechtlichen Abschluss der Staatsverträge mitwirke. Jedenfalls aber lässt sich im allgemeinen wenigstens eine Vermutung dahingehend aufstellen, dass auch bei den Staaten des völkerrechtlichen Systems — bei denen die Mitwirkung der Volksvertretung völkerrechtliche Bedeutung hat — die Ratifikation beim Staatsoberhaupt liegt, dass also das Parlament nur eine materielle völkerrechtliche Beteiligung hat. Das ist auch der Fall für die deutschen Staaten des völkerrechtlichen Systems, wo ja in allen Bundesstaaten die Ratifikation beim Staatsoberhaupt liegt.

Zu diesen Staaten gehört Reuss j. L.:

§ 70. Es kann jedoch durch Verträge mit anderen Staaten kein Teil des Staatsgebiets und des Staatseigentums veräussert, keine Last auf das Land oder dessen Angehörige übernommen und kein Landesgesetz abgeändert oder aufgehoben, auch keine Verpflichtung, welche den Rechten der Staatsbürger Eintrag tun würde, eingegangen werden, ohne dass die Zustimmung der Volksvertretung vor dem Abschluss eingeholt und erteilt worden ist.“

Ähnlich wenn auch nicht so klar schreiben der Mitwirkung noch völkerrechtliche Bedeutung zu, die Verfassungen von Koburg-Gotha, Anhalt, zweifellos auch die der drei freien Städte Hamburg, Bremen und Lübeck, von denen,

[1]) Z. B von *Nippold*, S. 136, *Jellinek*, Gesetz und Verordnung S. 342, *Affolter*, Der Deutsch-schweizerische Niederlassungsvertrag S. 400 im Archiv für öffentliches Recht Bd. VI. 1892.

da sie revidiert 1879 in Ansehung der Staatsverträge schon die Theorien der neuen Staatsrechtswissenschaft teilweise verwertethat, die Hamburger noch Platz finden mag. Dort lautet

Artikel 22: „Der Senat vertritt den Staat in seinen Verhältnissen zum Deutschen Reiche und zu dem Ausland. Er leitet die reichs- und auswärtigen Angelegenheiten des hamburgischen Staates, führt die auf dieselben bezüglichen Verhandlungen, ernennt die Bevollmächtigten bei anderen Staaten und zum Bundesrat des Deutschen Reiches. Er schliesst die Staatsverträge ab, hat aber vor der Ratifizierung derselben die Zustimmung der Bürgerschaft einzuholen."

Nicht richtig versteht *Wolffsohn* diese Bestimmung, wenn er schreibt[1]): „Der Senat schliesst vorkommenden Falles die Staatsverträge ab, bei denen der hamburgische Staat als Kontrahent auftritt, hat aber zu allen Staatsverträgen die Ratifikation der Bürgerschaft vorzubehalten." Danach würde die Bürgerschaft auch formell mitratifizieren. Das ist jedoch nach dem klaren Wortlaut des letzten Halbsatzes der zitierten Verfassungsbestimmung nicht der Fall, sondern der Senat ratifiziert, nachdem die Bürgerschaft dem Abschluss des Staatsvertrags zugestimmt hat.

Es ist nun zu untersuchen, in welcher Weise sich die Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschluss der Staatsverträge dieser Staaten vollzieht. Anscheinend liegt hier ein zweifaches vor: einmal hat die Vertretung den Vertrag zu genehmigen, dann aber hat sie seinen Inhalt zum Gesetz zu machen. Diese beiden Aktionen des Parlaments werden im folgenden wegen der Schwierigkeit, sie auseinanderzureissen, ausnahmsweise zusammen behandelt.

---

[1]) *Wolffsohn*, Das Staatsrecht der freien und Hansestadt Hamburg. S. 14 im Handbuch bes öffentlichen Rechts III. 2. 1888.

Die Volksvertretung hat also den Vertrag zu genehmigen; dabei wird ihr natürlich der ganze Vertrag, der bis dahin eigentlich nur Vertragsentwurf ist, vorgelegt. Sie kann an diesem Entwurf Änderungen vornehmen, behufs deren dann die Verhandlungen unter den kontrahierenden Staaten wieder eröffnet werden müssen. Ist das Parlament mit dem vorliegenden Vertragsentwurf einverstanden, so genehmigt es ihn. Es entsteht hierbei die Frage, ob diese Genehmigung sich nur auf den völkerrechtlichen Abschluss des Vertrags bezieht, oder ob ihn ihr schon zu gleicher Zeit der Befehl an die Staatsangehörigen zur Befolgung des Vertragsinhalts gegeben wird. Jedenfalls ist der Vertrag nach diesen Verfassungen erst hergestellt, perfekt, wenn 1. die Volksvertretung ihn genehmigt und 2. das Staatsoberhaupt ihn ratifiziert hat. Dabei nimmt man allgemein an, dass auch nach eingeholter Genehmigung des Parlaments die Retifikation in Belieben des Herrschers steht, sodass er sie nach seinem Willen vollziehen kann oder nicth. So schreibt für die Reichsverfassung *Heilborn:*[1]) „Deutscherseits erfolgt die Ratifikation des Staatsvertrags durch den Kaiser und zwar steht dieselbe gänzlich in seinem Belieben; das ist soweit ich sehe, unbestritten. Auch nachdem Bundesrat und Reichstag dem Entwurf ihre Zustimmung erteilt haben, kann der Kaiser die Ratifikation verweigern.“ Jedenfalls aber liegt der Staatsvertrag in seinem juristischen Bestande mit der Genehmigung der Volksvertretung noch nicht vor. Wenn nun in dem Beschluss der Volksvertretung zu gleicher Zeit der Befehl an die Staatsangehörigen zur Befolgung des Inhalts des Vertrags gegeben sein soll, so muss entweder der Inhalt des Vertrags schon Gesetz sein, ehe der Vertrag selbst noch entstanden ist, oder er wird Gesetz unter der aufschiebenden Bedingung der Ratifikation oder erst von einem bestimmten Termin an.

[1]) *Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 360. 1887.

Es sei hier gleich eines Einwandes gedacht, der von Bedeutung für die ganze folgende Beweisführung ist, dass nämlich ein Gesetz nicht schon mit der Genehmigung des Parlaments, sondern erst mit der Publikation rechtsverbindlich werde. Für die Staaten, in denen der Souverän selbst bei der Gesetzgebung als Faktor mitwirkt und die Vollziehung der Publikation daher in seinem Willen steht, kann die folgende Erörterung nicht unbedingte Gültigkeit verlangen; für die Staaten dagegen, in denen der Souverän keine Mitwirkung bei der Gesetzgebung hat, sondern zur Publikation verpflichtet ist (das ist ja z. B. im deutschen Reich der Fall, dass aber im übrigen nicht zu den hier behandelten Staaten des völkerrechtlichen Systems gehört), gilt das Folgende unbedingt. Bei ihnen kann nicht angenommen werden, dass das Parlament dem Staatsoberhaupt die Verkündigung überlässt, bis es den Vertrag ratifiziert hat; denn einmal läge ja dann wie die Ratifikation auch die Publikation im Reiche seines Rechts. Das widerspricht den hierher gehörigen Verfassungen. Anderseits kann es unter Umständen sehr lange dauern, bis der Vertrag von beiden Seiten ratifiziert ist, ja es kann solange dauern, wie der Herrscher des eigenen Staates einfach nicht ratifizieren will; auf diese Weise wäre für das Staatsoberhaupt, das ja beliebig lang nicht zu publizieren brauchte, ein Weg geschaffen, durch den es sich indirekt eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung verschaffen könnte. Wenn diese Konsequenzen in der Praxis nicht gezogen werden, so mag die Schuld hieran der noch nicht geklärten Theorie und des in der Praxis beliebten Weges der mittleren Linie zugeschrieben werden.

Für alle Verfassungen gilt als sicher jedenfalls dass, wenn der Staatsvertrag genehmigt wird, und es soll in dieser Genehmigung zu gleicher Zeit der Gesetzesbefehl liegen, logisch der ganze Vertrag als zum formellen Gesetz geworden angesehen werden müsste. Das geht

selbstredend nicht; denn in den Staatsverträgen stecken so viele Bestimmungen, die sich lediglich auf die kontrahierenden Regierungen oder auf die Angehörigen des fremden Staates beziehen, dass es ganz unsinnig wäre, dass nun alles auch zum Gesetz zu machen. Der Gesetzesbefehl bedeutet also schon eine Auslese, nämlich desjenigen Vertragsinhalts, der sich auf die eigenen Staatsangehörigen beziehen soll, und zwar von diesem Inhalt wiederum nur derjenigen Teile, die um Gesetz zu werden der Mitwirkung der Volksvertretung bedürfen, da gewisse Bestimmungen das Staatsoberhaupt ja aus eigenem Rechte zur Rechtsverbindlichkeit erheben kann. Man sieht, wie sehr man eine eigentlich in nichts gerechtfertigte Interpretation vornehmen muss, um nur Sinn in die gegenwärtige Methode bringen zu können.

Wenn man trotz alledem, wie es die Praxis doch tut, annehmen will, dass im Genehmigungsbeschluss zum Staatsvertrag schon der Gesetzesbefehl stecken soll, so sehe ich nur drei Möglichkeiten unter denen man dies tun kann:

1. Man kann annehmen, dass der Inhalt des Vertrags mit dem Beschluss der Volksvertretung und nach vollzogener Publikation Gesetz wird, oder dass
2. der Inhalt des Vertrags Gesetz unter der aufschiebenden Bedingung der Ratifikation oder
3. erst von einem bestimmten Termin an, nämlich der Ratifikation an, Gesetz werden soll.

1. Der erste Fall kommt, wie schon oben festgestellt, vor allem für die Staaten in Betracht, in denen der Herrscher die Pflicht hat, ein Gesetz, dass das Parlament beschlossen hat, zu publizieren. Dann würde der Inhalt des Vertrags durch den Beschluss des Parlaments und die nach der Verfassung notwendig darauf folgende Publikation Ge-

setz sein und die Staatsangehörigen binden ehe und selbst wenn der Souverän überhaupt ntcht ratifiziert. Nehmen wir das schon einmal behandelte Bespiel eines Zollgesetzes. Die Vorverhandlungen sind sämtlich erledigt, die Volksvertretung hat den Vertragsentwurf genehmigt und der Souverän hat — Publikation und Ratifikation sind zwei ganz verschiedene Handlungen des Souveräns! — den Vertragsinhalt, das Vertragsgesetz publiziert. Dann sind die Zolleinnehmer verpflichtet, die Zölle zu erheben, die Staatsangehörigen sie zu bezahlen, der Richter des Zollgesetz als geltendes Recht anzuwenden, alles das ehe der Souverän den Staatsvertrag ratifiziert hat, ebenso ehe der andere Kontrahent ratifiziert hat. Ja es ist die Möglichkeit vorhanden, dass entweder der eigene Souverän oder der andere Kontrahent gar nicht ratifizieren will und wird; dann waren den Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt, die keinerlei rechtliche Grundlage hatten, und die was das schlimmste ist, wenn man diesen Gedankengang weiter verfolgt, nicht in dem Augenblick erlöschen werden, wo es offenkundig wird, dass die Ratifikation nicht vollzogen werden wird, sondern erst dann, wenn das Parlament seinen Beschluss wieder aufhebt. Man denke nun, die Session ist abgeschlossen, das Parlament muss erst wieder einberufen werden, und es erhellt, dass der Grundsatz, das in der Genehmigung des Vertrages eo ipso der Befehl an die Staatsangehörigen liegen soll, und wenn, wie es den Verfassungen entspräche, die Publikation gleich auf den Parlamentsbeschluss folgte, eine heillose Verwirrung hervorzurufen geeignet ist.

2. Man könnte annehmen, dass der Gesetzesbefehl unter einer Bedingung gelten soll. Hier wäre zunächst zu fragen, ob unter einer Resolutivbedingung oder unter einer Suspensivbedingung. Ein Gesetzesbefehl unter einer Resolutivbedingung lässt sich wohl denken; dafür ist ein Beispiel das

Gesetz vom 25. Juni 1873 betreffend die Einführung der Verfassung des deutschen Reichs in Elsass-Lothringen, dessen § 8 lautet: „Auch nach Einführung der Verfassung und bis zu anderweiter gesetzlicher Regelung kann der Kaiser unter Zustimmung des Bundesrats während der Reichstag nicht versammelt ist, Verordnungen mit gesetzlicher Kraft erlassen.... Auf Grund dieser Ermächtigung erlassende Verordnungen sind dem Reichstage bei dessen nächsten Zusammentritt zur Genehmigung vorzulegen. Sie treten ausser Kraft, sobald die Genehmigung versagt wird." *Laband* charakterisiert diese Verordnungen folgendermassen.[1] „Die juristische Charakterisierung besteht darin, dass der Gesetzesbefehl unter einer Resolutivbedingung erlassen wird; wenn diese Resolutivbedingung eintritt, d. h. wenn der Reichstag die Genehmigung versagt, so fällt des Gesetzesbefehl ex nunc fort." Von einer Resolutivbedingung ist in diesem Fall jedoch keine Rede, es handelt sich um eine aufschiebende Bedingung; die Ratifikation ist die Bedingung mit deren Eintreten erst der Gesetzesbefehl wirksam werden soll. Ist es angängig, einen Gesetzesbefehl unter einer Suspensivbedingung anzunehmen; meiner Meinung nach nicht. *Heilborn* begnügt sich im Anschluss an *Labands* obige Darlegung zu sagen:[2] „Was hier vom resolutiv bedingten Gesetz gesagt wird, dass muss mutatis mutandis auch für das suspensiv bedingte Vertragsgesetz angenommen werden." Aber das ist nicht richtig. Ein Gesetzesbefehl zeichnet sich doch dadurch aus, dass er klar und deutlich seine Befolgung fordert, ohne irgend eine Bedingung zu erlauben; dass, nachdem er einmal in Geltung war durch das Eintreten einer Bedingung seine Geltung aufhört, ist möglich; dass er aber erst von dem Zeitpunkt des Eintretens einer Be-

---

[1]) *Laband*,

[2]) *Heilborn*, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz. S. 130.

dingung an Geltung haben soll, das widerspricht seinem Wesen. Inkrafttreten kann das Gesetz nicht unter einer Bedingung, sein Ausserkrafttren durch das Eintreten einer Bedingung ist zulässig. Somit kann der Gesetzesbefehl auch in unserem Fall nicht unter einer Bedingung gegeben sein. Und dann: wer soll kompetent sein, zu erklären, dass die Bedingung eingetreten ist, das Parlament oder das Staatsoberhaupt? Und welches ist die Bedingung? Doch wohl die Vollziehung der Ratifikation. Die Ratifikation ist unbestritten ein völkerrechtlicher Akt; dann ist ein Rechtsgeschäft des Völkerrechts also Bedingung für eine staatsrechtliche Aktion. Nimmt man aber an, dass die Erfüllung der Bedingung, das ist die Ratifikation gänzlich im Belieben des Herrschers steht, so ist der Herrscher befugt, nach seinem Willen die Gültigkeit eines Gesetzes hervorzubringen oder zu verhindern, was gerade den hier in Betracht kommenden Verfassungen, die dem Staatshaupt gar keine Mitwirkung bei der Gesetzgebung einräumen, sondern ihm nur die Pflicht der Publikation auferlegen, direkt widerspricht.

Ferner: Gesetze gelten nach den jeweiligen Verfassungen von einem bestimmten Termin nach der Veröffentlichung an oder von einem Gesetz selbst bestimmten Termin. Sollte also wirklich der Gesetzesbefehl von der Ratifikation an als Bedingung genommen, Geltung haben, so müsste das zum mindesten ausdrücklich ausgesprochen werden, weil sonst (im deutschen Reich z. B. nach 14 Tagen) eine bestimmte, verfassungsmässige Zeit nach der Veröffentlichung, zu der ja in den hier gemeinten Staaten das Staatsoberhaupt verpflichtet ist, der Gesetzesbefehl wirksam würde. Es müsste dann also in den Staatsvertrag aufgenommen werden, dass der Gesetzesbefehl für die Staatsangehörigen nur Kraft haben soll, wenn die Ratifikation vollzogen wird. Eine derartige Bestimmung gehört aber wiederum gar nicht

in den Staatsvertrag hinein. In derselben Richtung scheint mir die Bemerkung *Jellineks* sich zu bewegen.[1]) „Der Anfangs der materiellen Wirkung des Gesetzes kann im Gesetze selbst von dem Eintritt zukünftiger Ereignisse abhängig gemacht werden. Die Wirksamkeit der formellen Gesetzeskraft niemals."

3. Auch von einem Termin an (dies) kann der Staatsvertrag als Gesetz nicht gelten, da ein dies nur vorliegt, wenn es gewiss ist, dass der Termin eintritt. Das ist beim Staatsvertrag wo das Eintreten der Ratifikation vom Willen des Monarchen oder Präsidenten abhängt, nicht der Fall. Sobald es ungewiss wird, ob das Ereignis überhaupt eintritt, wird aus dem dies wieder die condicio. „Wenn auch das ob des Eintritts ungewiss ist, (dies incertus an), so liegt kein Termin, sondern eine Bedingung vor." [2])

Aus diesen Schwierigkeiten scheint es mir einen zweifachen Ausweg zu geben.

Entweder: Es liegt in der Genehmigung des Staatsvertrags eine Ermächtigung an das Staatsoberhaupt nach erfolgter Ratifikation den Inhalt des Staatsvertrags als Gesetz zu publizieren.

Oder: Das Parlament muss zweimal in Aktion treten, einmal indem es den Vertrag genehmigt, und zweitens indem es den Vertragsinhalt, soweit erforderlich zum Staatsgesetz macht.

Die erste Möglichkeit wird nicht für alle Fälle angenommen werden können, denn ausdrücklich wird ja diese Ermächtigung, so viel sich übersehen lässt, von keinem der Staaten des völkerrechtlichen Systems, von denen wir an-

---

[1]) *Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 332.

[2]) *Sohm*, Institutionen des römischen Rechts, S. 210. 1901.

dauernd handeln, erteilt. Gegen eine stillschweigende Ermächtigung spricht ein gewichtiges Bedenken. Abgesehen davon, dass auch in diesem Fall der Souverän nach Belieben ratifizieren kann, und so, wenn er nicht ratifiziert, die Ermächtigung überhaupt überflüssig wird, würde durch eine solche Ermächtigung die Gesetzgebungsmaschine wiederum erheblich verschoben werden; und zwar sowohl in den Staaten, in denen dem Oberhaupt eine Mitwirkung bei der Gesetzgebung zukommt, als auch bei denen, die dem Oberhaupt nur die Pflicht zur Publikation zuweisen. Im ersten Falle würde der Souverän alleiniger Gesetzgeber werden; wenn er auch inhaltlich nur das, was die Volksvertretung schon genehmigt hat, zum Gesetze machen würde, formell würde er allein über Zustandekommen oder nicht des Gesetzes zu entscheiden haben, und das widerspricht den betreffenden Verfassungen. Und in den Staaten, in denen das Staatshaupt gar nicht an der Gesetzesgebung beteiligt ist, würde es in diesem Falle werden, wo in seinen Willen die Ratifikation, also hier Gesetz oder nicht, liegt.

Dass eine Ermächtigung zur Inkraftsetzung von Gesetzen ergehen kann, beweist das Beispiel Englands; aber es ist doch sehr fraglich, ob eine solche Delegation für alle Verfassungen ohne weiteres als möglich angesehen werden darf.

Wenn dagegen die Volksvertretung zweimal in Aktion tritt, so bleibt sowohl dem Völkerrecht wie dem Staatsrecht der entsprechende Spielraum gewahrt. Die Volksvertretung sollte also in den Fällen des völkerrechtlichen Systems erstens beim Abschluss des Vertrags durch ihre Zustimmung mitwirken und zweitens nach erfolgter Ratifikation den Inhalt des Staatsvertrags soweit erforderlich, in Gesetz umwandeln. Wie nötig das ist, zeigt auch die Betrachtung eines Staatsvertrags, dessen Ausführung zum Teil der Verordnungsgewalt des Oberhaupts angehört, der also nur zum

Teil um Gesetz zu werden der Mitwirkung der Volksvertretung bedarf. Läge dann im Genehmigungsbeschluss zu gleicher Zeit der Gesetzesbefehl, so müsste entweder angenommen werden, dass dieser Befehl nur für den Teil des Vertrags erlassen sei, der der Mitwirkung der Volksvertretung bedarf, um Gesetz zu werden, — und man wird das nicht ohne irgend einen Hinweis darauf, sei es im Vertrag, sei es im Genehmigungsbeschluss tun können — oder das Verordnungsrecht des Souveräns wird illusorisch gemacht, indem die Volksvertretung dadurch, dass sie den ganzen Vertragsinhalt zum Gesetz gemacht hat, auch inbezug auf den Teil, der gar nicht ihrer Befugnis unterstand, den Gesetzesbefehl erlassen hätte. Hierzu schreibt *Prestele* für das deutsche Reich ganz richtig:[1]) „Die Befugnisse des Bundesrats und des Reichstags können sich nur soweit erstrecken, dass das Verordnungsrecht des Kaisers unberührt bleibt.“ Gerade die Peinlichkeit, mit der wir bemüht sind, die Mitwirkungsbefugnis der Volksvertretung abzugrenzen, verlangt auf der andern Seite, dass wir auch des Kaisers geben, was des Kaisers ist.

Wenn *Seligmann* schreibt:[2]) „Es ist aber kein Erfordernis der staatsrechtlichen Gültigkeit, dass die parlamentarische Genehmigung eines Staates sich stets auf die Gesamtheit von dessen Ausführungsnormen erstreckt. Behandelt ein Vertrag neben solchen Gegenständen, welche zu ihrer Regelung die parlamentarische Mitwirkung nötig machen, auch solche, welche für sich allein der unbeschränkten Verordnungsgewalt des Oberhauptes unterliegen würden, so muss das Parlament nur die Vorschriften der ersteren, nicht auch der zweiten Kategorie zustimmen,“ so ist das ganz richtig. Aber man dürfte doch wenigstens verlangen, dass das auch irgendwie zum Ausdruck käme; da-

[1]) *Prestele*, S. 68.
[2]) *Seligmann*, S. 286

durch, dass das Parlament den ganzen Vertrag zum Gesetz macht, wird eine solche, wie schon oben ausgeführt, erforderliche Scheidung sicher nicht kund gegeben. Auch wir verlangen eine solche Scheidung. „Wenn eine Verfassung anordnet, dass die Landesvertretung zustimmen müsse, damit der „Vertrag" staatsrechtlich gültig sei, so heisst dies genauer: die parlamentarische Genehmigung soll erforderlich sein, um die Normen, deren der Vertrag zu seiner Ausführung bedarf, in Kraft zu setzen." [1])

Eine solche Interpretation geht zu weit; sie wird allerdings der Praxis gerecht, aber wir wollen ja gerade die Anfechtbarkeit der gegenwärtigen Praxis zeigen.

In einigen Fällen wird heute schon notgedrungen das vorgeschlagene Verfahren eingeschlagen, nämlich in den Fällen, wo durch den Staatsvertrag Ausgaben bedingt werden, die jedes Jahr wiederkehren, deren Höhe sich aber beim Abschluss des Vertrags noch nicht übersehen lies; in solchen Fällen wird zunächst ganz richtig der Vertrag genehmigt und dann jährlich die entsprechende Summe ins Budget gestellt und jedes Jahr mit dem Budget von neuem als Ausgabe beschlossen; so wirkt das Parlament folgerichtig in diesem Fall zunächst völkerrechtlich beim Abschluss und dann staatsrechtlich bei der Inkraftsetzung des Vertragsinhalts mit. Auch bei Gebietsänderungen wird wenn bei solchen die Volksvertretung mitzuwirken hat, eine zweifache Aktion auch in der Praxis häufig jetzt schon vorgenommen. Auf der einen Seite wird der Staatsvertrag über z. B. eine Gebietserwerbung geschlossen, während auf der anderen Seite durch ein Staatsgesetz die Einverleibung des von dem anderen Staate abgetretenen Gebietes beschlossen werden muss. So verfuhr z. B. auch das preussiche Abgeordnetenhaus in mehreren Fällen die *Meier* aus-

---

[1]) *Seligmann*, S. 286.

führlich berichtet.[1]) Dabei ist es nicht erforderlich zu untersuchen, ob Preussen den völkerrechtlichem System folgt, bei dessen Behandlung wir noch sind, da in den betreffenden Verträgen wie z. B. in dem den Erwerb der hohenzollernschen Fürstentümer betreffend, „die Ratifikation von der vorgängigen verfassungsmässigen Zustimmung der preussischen Ständekammern abhängig gemacht war.“

Die Art der Behandlung in den preussischen Kammern, die *Meier* in ausserordentlich klarer und ausführlicher Weise berichtet, ist jedenfalls dem vorzuziehen, uno actu Vertrag und Gesetz zu genehmigen, aber man kann auch hierin noch einen Mangel erblicken, trotzdem ja Gesetz und Vertrag sehr schön geschieden sind. Die beiden Akte durften nicht zu gleicher Zeit erfolgen; der Vertrag musste genehmigt, ratifiziert und dann erst sein Inhalt zum Gesetz gemacht werden, es sei denn, dass das Recht zur Gesetzgebung ausdrücklich an den König delegiert worden wäre, wovon hier aber keine Rede ist. Wahrscheinlich hat man stillschweigend eine Delegation erteilt. Zugegeben muss werden, dass gerade für Preussen dieses Bedenken nicht viel Folgen hat, weil Preussen zu den Staaten gehört, bei denen der König ohnehin bei der Gesetzgebung mitwirkt.

Es sei auch auf die übrigen Beispiele aus der preussischen Praxis bei *Meier* verwiesen, die dartun, dass das Verfahren nicht einmal im obigen Sinne immer korrekt war.

*Riess* weisst darauf hin, dass man in der preussischen Staatspraxis zwei Perioden unterscheiden könne, von denen man bei der ersten bei Gebietsverträgen ganz willkürlich verfahren habe, während seit dem Jahre 1877 stets Vertrag und Gesetz getrennt vorgelegt wurden. „Die neuere preussische Praxis entspricht daher insofern dem gesetzlichen

---

[1]) *Meier*, S. 250.

Bestimmungen als die Verträge genehmigt und die Veränderungen in Gesetzesform und unter Erwähnung der Genehmigung des Landtags publiziert sind.“ Seine Bemerkungen treffen ungefähr die Sachlage:[2] „dass auch bei dem Systeme, das die Kompetenz der gesetzgebenden Körperschaften als Mitwirkung beim Vertrage normiert, natürlich eine Mitwirkung zur Erzeugung des dem Vertrage parallelen Gesetzes staatsrechtlich notwendig ist, meist wird dies aber uno actu mit dem völkerrechtlich bedeutsamen Beschlusse geschehen; aus besonderen, gesetztechnischen Gründen kann aber auch die Gesetzeserzeugung von der Vertragserledigung sich loslösen und durch Annahme eines besonderen Gesetzes neben dem Vertrage vorsichgehen. Gerade dieses Zusammenfallen der beiden Beschlüsse hat die in den Verfassungsurkunden vorhandenen Unklarheiten erzeugt. Sie unterscheiden sehr genau zwischen englichem und nichtenglischem Systeme — übersehen aber, dass wenn auch nicht gesondert, so doch immerhin auch bei den letzteren ein Gesetzesbeschluss vorliegt.“

*Riess* begnügt sich leider mit dieser Darstellung; hätte er daraus Konsequenzen gezogen, so hätte er zu demselben Resultat wie diese Abhandlung kommen müssen. Es wird ja eben bekämpft, dass die beiden Beschlüsse uno actu gefasst werden, und es ist wohl gezeigt worden, zu welch unhaltbaren Verhältnissen man käme, wenn man die logischen und verfassungsgemässen Folgerungen aus der gegenwärtigen Praxis ziehen würde.

Nicht nur aus gesetzestechnischen Gründen, sondern aus innerer Notwendigkeit müssen der staatsrechtliche und der völkerrechtliche Beschluss der Kammern auseinandergerissen werden, gerade so gut wie ja auch die Ratifikation

---

[1]) *Riess*, S. 33.
[2]) eod. S. 16.

und Publikation folgerichtig in den meisten Staaten (Deutschland und Preussen leider ausgenommen) getrennt von einander vorgenommen werden.

Ein Ansatz zu unserer Anschauung liegt auch in den folgenden Ausführungen *Trippels*:[1]) ... „Genehmigung des Vertragsschlusses und die erforderliche Abänderung des Landesrechts sind, wenn schon in einem Beschlusse ausgesprochen, doch immer Zustimmung zur Vornahme zweier, innerlich verschiedener Staatsakte, die gleichfalls r e g e l m ä s s i g (?) äusserlich auch in verschiedenerweise zu Tage tritt."

Das Parlament sollte also zweimal einen Beschluss fassen, und zwar möglichst einmal vor und einmal nach der Ratifikation. Die verschiedene Zeit der beiden Genehmigungshandlungen kann nicht gut ein Bedenken nach der Richtung bilden, als ob dadurch die Gefahr entstünde, dass die Kammer beim zweiten Mal einen anderen Beschluss fasse als beim Vertragsabschluss. Denn durch die Einwilligung zur Ratifikation gewährt das Parlament politisch und moralisch einen Anspruch auf die Genehmigung des Inhalts. Ja man kann sogar mit einer Analogie des Budgetrechts erörtern, ob hier nicht sogar ein Rechtsanspruch der Regierung auf Inkraftsetzung des Vertragsinhalts als Gesetz vorliegt. Übrigens können auch bei der jetzigen Praxis sehr wohl ähnliche Misshelligkeiten entstehen, wenn z. B. bei der Einstellung eines durch einen Staatsvertrags bedingten Postens ins Budget Regierung und Volksvertretung über die Beschaffung der erforderlichen Mittel uneins sind. Inwieweit der Wortlaut der Verfassungen mit der zweimaligen Aktion des Parlaments in Einklang zu bringen ist, wird später dargelegt werden.

---

[1]) *Trippel*, S. 123.

Aus der Erörterung erhellt auch, dass alle Verfassungen die lediglich von der Genehmigung des Vertrags reden, sich ungenau ausdrücken; darauf hat schon *Seligmann* hingewiesen:[1] „Der Wortlaut der Verfassungen erwähnt nur die Genehmigung des „Vertrags." Dieses Wort „Vertrag" ist nicht genau, wenn man von den Wirkungen gegenüber der staatlichen Gewalt unterworfen, d. h. von der staatsrechtlichen Wirksamkeit redet. „Vertrag" bedeutet genau genommen, nur so viel als Rechtsgeschäft. Das internationale Geschäft hat keine staatsrechtliche Wirksamkeit und kann keine haben. . . . Wo von Wirkungen des Vertrages gegenüber den Behörden und Untertanen die Rede ist, da ist das Wort „Vertrag" im Sinne von Ausführungsnormen zu verstehen."

Diese zweimalige Aktion der Volksvertretung mag ja der jetzigen Praxis gegenüber etwas unbequem sein; aber sie ist die natürliche Folge der Meierschen Theorie. Die Volksvertretung hat ja schon nach *Gneist* das Recht der Mitwirkung bei der Inkraftsetzung des Staatsvertrags als Gesetz; *Meier* will ihr dazu noch mehr geben, ein plus einräumen; so lässt er die staatsrechtliche Mitwirkung bestehen und fügt noch die völkerrechtliche hinzu. Es ist eine billige Forderung, dass diese, da sie sich materiell, formell und zeitlich auf ein anderes bezieht, auch gesondert vorgenommen werde. Von einer Vereinfachung wie sie die Anhänger der Meierschen Theorie behaupten, kann also keine Rede sein.

Zu einer sehr unangenehmen Konsequenz werden die Staaten, bei denen der Vertragsabschluss sich in Übereinstimmung mit der Meierschen Theorie vollzieht, fernerhin geführt, wenn der Herrscher selbst den Vertrag abschliesst.

---

[1] *Seligmann*, S 284.

Der Vertrag kommt dann wie oben festgestellt ohne Ratifikation zustande.

In den Staaten des völkerrechtlichen Systems soll nun die Volksvertretung beim Abschluss des Staatsvertrags mitwirken; sie tut das indem sie den Vertrag vor der Ratifikation genehmigt. Nun findet beim Vertragsabschlusse durch die Staatsoberhäupter keine Ratifikation statt; das Recht der Volksvertretung fällt also eigentlich weg und doch ist es verfassungsgemäss. Die Volksvertretung besteht auf ihrem Schein, dass sie beim Abschluss mitzuwirken habe, und der Souverän auf dem seinen das es bei persönlichen Vertragsschlüssen keiner Ratifikation bedürfe, also gar kein Raum für den Beschluss der Volksvertretung vorhanden sei. Juristisch sehe ich keinen Ausweg aus diesem Dilemna. Politisch wird sich die Sache so gestalten, dass der Fürst sich doch auf eine Ratifikation einlässt und in die Zeit zwischen dem Abschluss der Verhandlungen durch den Fürsten und der Ratifikation wiederum durch den Fürsten der Beschluss der Volksvertretung fällt. Dann wird der Souverän bezüglich seiner Befugnisse um keinen Deut mehr Rechte haben wie seine Bevollmächtigten; auch er kann nur die Verhandlungen führen, aber nicht sofort endgültig abschliessen.

Wenn das die Konsequenzen der Theorie *Meiers* sind, dann kann man in den Staaten, in denen sie Geltung hat, dem Staatsoberhaupt nur dringend abraten, auch nur den Versuch zu machen, persönlich und mündlich einen Vertrag abzuschliessen. Damit ist die Darstellung des völkerrechtlichen Systems beendigt. Der Anordnung wegen muss jedoch bemerkt werden, dass wir dem Prinzip entgegen bei diesen Staaten gezwungen waren, die staatsrechtliche Inkraftsetzung mitzubehandeln, sodass diese später bei der eigentlichen Erörterung der staatsrechtlichen Wirksamkeit der Staatsverträge im wesentlichen wegfallen wird.

Als letzte der Verfassungstypen ist noch diejenige zu behandeln, bei der dem Oberhaupt das Recht der Vertragsschliessung zugebilligt wird, die aber den „Effet,“ die „Gültigkeit“ von der Zustimmung der Volksvertretung abhängig machen. Hier ist zu erörtern, ob die Volksvertretung völkerrechtlich oder nur staatsrechtlich mitzuwirken hat, d. h. ob sie von den bisher behandelten Staaten zu denen des ersten oder des zweiten Systems zu rechnen sind. Es zeigt sich allerdings so, dass die Einteilung nicht ganz richtig ist, wenn diesen Staaten eine besondere Rubrik zugewiesen wird, da sie im Resultat ja doch zu einer der beiden genannten Gruppen gehören werden; dennoch müssen sie gesondert behandelt werden, weil bei ihnen eben zuerst untersucht werden muss, wohin sie eigentlich gehören.

*Wegmann* [1]) hat zuerst darauf hingewiesen, dass bei den hier in Betracht kommenden Staaten „gemeinhin deren völkerrechtliche Vertretung speziell die Kompetenz zur Abschliessung von internationalen Übereinkommen, zunächst dem Staatsoberhaupt zugewiesen iet, worauf ein folgender Absatz oder § der Verfassung für gewisse Arten von Verträgen Zustimmung oder Genehmigung der Kammer als erforderlich erklärt.“

So lautet die belgische Verfassungsurkunde vom 25. Februar 1831, Artikel 68:

„Le roi commande les forces de terre et de mer, déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de commerce. Il en donne connaissance aux chambres aussitôt que l'intérêt et la sureté de l'Etat le permettent, en y joignant les communications convenables. — Les traités de commerce et ceux qui pourraient grêver l'Etat ou lier individuellement des Belges, nont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres.“

---

[1]) *Wegmann*, S. 82.

Offenbar der belgischen entnommen, da sie teilweise wörtlich mit ihr übereinstimmt, ist die italienische. Dort lautet Artikel 5:

„Al Re solo appartiene il potere esecutivo. Egli è il Capo Supremo dello Stato: . . . fa i trattati di pace, d'alli-anza, di commercio ed altri, dandone notizia alle Camere tosto che l'interesse e la sicurezza dello Stato il permettano, ed unedovi le communicazioni opportune. I trattati che importassero un onere alle finanze, o variazione di territorio dello Stato, non avramo effetto se non dopo ottenuto l'assenso delle camere."

Ebenso stammt in der Verfassung Preussens Artikel 48 von der belgischen her. „Der König hat das Recht, Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, auch andere Verträge mit fremden Regierungen zu errichten. Letztere bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Zustimmung der Kammern, sofern es Handelsverträge sind, oder wenn dadurch dem Staate Lasten oder einzelnen Staatsbürgern Verpflichtungen auferlegt werden."

Aus der preussischen Verfassung ist diese Bestimmung dann ähnlich auf dem Wege über den Norddeutschen Bund in der Reichsverfassung übergegangen, Artikel 11: „Das Präsidium des Bundes steht dem Könige von Preussen zu, welcher den Namen deutscher Kaiser führt. Der Kaiser hat das Reich völkerrechtlich zu vertreten, im Namen des Reichs Krieg zu erklären und Frieden zu schliessen, Bündnisse und andere Verträge mit fremden Staaten einzugehen' Gesandte zu beglaubigen und zu empfangen. . . .

„Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auf solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich."

Entsprechend lautet die Verfassung von Serbien Artikel 52:[1] „Le Roi represente le pays dans toutes ses relations extérieures. Il déclare la guerre, fait les traités de paix, d'alliance et de toute autre espèce en les communiquant à la Skoupschtina nationale aussitôt que les interêts du pays le permettent. — Mais les traités de commerce, aussi que tous les autres traités dont l'éxécution entraîne, soit une dépense á la charge du trésor public, soit une modification des lois existantes et de même les traités qui porteraient atteinte aux droits publics ou privés des citoyens serbes, n'ont de valeur qu'avec l'assentiment de la Skoupschtina nationale."

Als letztes Beispiel sei noch Rumänien herangezogen,[2]) Artikel 93: „Il (le Roi) conclut avec les Etats étrangers les conventions de commerce, de navigation et autres de même nature; mais pour que ces actes aient force obligatoire, ils doivent être préalablement soumis au pouvoir législatif et approuvés par celui-ci."

Gemäss den früheren ausführlichen Erörterungen ist zum Abschluss von Staatsverträgen völkerrechtlich legitimiert, wer imstande ist eine gültige Staatswillenserklärung abzugeben. Die Verfassungen geben darüber Auskunft, wer befugt ist, solchermassen den Willen des Staates zu erklären. Die Verfassungen sind es also, die zu bestimmen haben, ob sie durch die Beschränkungen, die sie dem Vertragsrecht des Souveräns auferlegen, erklären wollen, dass ohne die Zustimmung der Kammern eine völkerrechtlich gültige Staatswillenserklärung überhaupt nicht zu Stande kommen kann, oder ob das Staatsoberhaupt wohl völkerrechtlich legitimiert ist Willenserklärungen in der Form von Staatsverträgen für den Staat abzugeben, aber die Inkraftsetzung

---

[1]) *Dareste*, Les constitutions modernes II. S. 245. 1891.
[2]) *Dareste*, II. 228.

der Staatsverträge von der Mitwirkung der Volksvertretung abhängig ist.

Über diese Frage kann natürlich nur jede Verfassung einzeln und für sich Auskunft geben, eine allgemein gültige Antwort, welchem System, dem englischen oder dem völkerrechtlichen die hier behandelten Staaten zuzuweisen sind, lässt sich nicht geben und deshalb haben Erörterungen hierüber nur insofern Wert, als sie sich mit den speziellen Verfassungen der einzelnen Staaten befassen, höchstens auch noch insoweit, als es gelingen könnte aus den übereinstimmenden Verfassungen mehrerer oder aller dieser Staaten eine Vermutung nach der einen oder andern Richtung hin aufzustellen. *Wegmann* hat an der früher zitierten Stelle ganz richtig darauf hingewiesen, dass bei allen hier in Betracht kommenden Staaten die Vertretungsbefugnis zunächst unbedingt dem Staatsoberhaupt zugewiesen wird. Eine Einschränkung kommt dann gewöhnlich erst in einem späteren Absatz oder Nachsatz, in dem dann zum „Effet“ „effetto“ „Gültigkeit“ „valeur“ „force obligatoire“ des Staatsvertrags die Zustimmung der Volksvertretung verlangt wird.

Es steht also zunächst fest, dass gar nicht für alle Staatsverträge die Mitwirkung der Volksvertretung erfordert wird, sondern nur für diejenigen, die in dem späteren Absatz über die Staatsverträge dies besonders aufgestellt haben, für die übrigen ist der Souverän (Präsident) zweifellos unbedingt dispositionsfähig.

Es darf wohl auch als feststehend angesehen werden, dass die Verfassung dadurch, dass sie die Mitwirkung der Volksvertretung zum „Vertrag“ verlangt, nicht notwendig und unter allen Umständen hierdurch die völkerrechtliche Legitimation des Vertreters aufheben muss. „Dass das Gesetz immer beides zu gleicher Zeit wollen müsse, dass es mit sich selbst im Widerspruch treten würde, wenn es für die völkerrechtliche Gültigkeit der Verträge andere Voraus-

setzungen aufstellen würde, als für ihre staatsrechtliche Vollziehbarkeit, ist unrichtig. Die Legitimation zur Vertretung betrifft ein ganz anderes Rechtsverhältnis, wie die Befugnis, Untertanen und Behörden rechtsgültige Befehle erteilen zu dürfen.“ [1])

Die Staaten des englischen Systems beweisen die Richtigkeit der Labandschen Auseinandersetzung.

Ausserdem liegt der Gedanke sehr nahe, dass die in dem ersten Abschnitt der hier in Betracht kommenden Verfassungsbestimmungen dem Souverän erteilte völkerrechtliche Legitimation das ganze völkerrechtliche Verhältnis erschöpfend darstellen soll, während die nachfolgenden Bestimmungen nur die staatsrechtlichen Erfordernisse regeln, um die Inkraftsetzung des Inhalts des Staatsvertrags als Gesetz zu ermöglichen. Die äussere Anordnung der Verfassungen spricht dafür, und in der belgischen drückt auch wohl das Wort „effet“ nur aus, dass die staatsrechtliche Vollziehbarkeit von der Zustimmung der Kammern abhängig gemacht wird. Es ist natürlich unangängig, diese Untersuchung für die einzelnen Staaten, die so oft angestellt worden ist, hier ausdrücklich zu wiederholen; es wird genügen festzustellen, dass die belgische Verfassung die Legitimation des Königs nicht zu beschränken scheint, sondern dass lediglich zur staatsrechtlichen Wirksamkeit, das ist Inkraftsetzung des Inhalts des Staatsvertrags, die Genehmigung der Kammern erforderlich ist. Da also die belgische Verfassung bezüglich der völkerrechtlichen Erfordernisse zum Abschluss der Verträge den Staaten des englischen Systems gleichsteht, so wird es dem staatsrechtlichen Teil der Abhandlung überlassen bleiben, festzustellen, ob diese Gleichstellung auch bezüglich der staatsrechtlichen Vorschriften der Verfassungen vorhanden ist.

---

[1]) *Laband*, S. 123.

Der Streit über diese ganze Frage ist aufgerollt worden durch das bekannte Gutachten von *Gneist*, das sich mit der Auslegung des Artikels 48 der preussischen Verfassung beschäftigt. *Gneist* wies dort auf die Entstehungsgeschichte des Artikels hin, dass derselbe nämlich eine fast wörtliche Wiedergabe der belgischen Verfassung sei. „Die zahlreichen aus der belgischen Verfassung übertragenen Artikel, die begleitenden Umstände und Erklärungen ergeben, dass in jener Zeit die belgische Verfassung als ein Muster konstitutionellen Staatsrechts und als besonders anwendbar auf deutsche Verhältnisse angesehen wurde.“ [1]) Wir nehmen daher mit einer Anzahl Schriftsteller [2]) an, dass auch die preussiche Verfassung lediglich zur staatsrechtlichen Vollziehbarkeit der Staatsverträge die Zustimmung des Landtags braucht. Ebenso steht es bezüglich der italienischen Verfassung: ja gerade dort ist die Prägung des ganzen Artikels so deutlich, dass für die Annahme, dass dem assenso delle camere völkerrechtliche Wirkung zuzuschreiben sei, wenig Raum bleibt.

Dagegen dürften die Verfassungen von Serbien und Rumänien mit dem Erfordernis der valeur oder der force obligatoire wohl eine längere Auseinandersetzung benötigen, für die hier jedoch kein Raum ist.

Bezüglich der Reichsverfassung ist die Frage ausserordentlich strittig; wenn man bedenkt, dass eben so viel oder noch mehr Schriftsteller der einschränkenden Bestimmung des Absatz 3 in Artikel 11 der Reichsverfassung völkerrechtliche wie staatsrechtliche Wirkung zuschreiben,[3])

---

[1]) *Gneist-Meier* S. 340.

[2]) Siehe hierzu den Literaturnachweis bei *Laband*, S. 124, Anm. 2. ferner bei *Brie*, S. 36, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4 und bei *Meyer* S. 632, Anm. 9.

[3]) *Laband*, S. 131, Anm. 1.

so lässt sich aus der opino doctorum, die in diesem Falle alles eher wie eine communis ist, nichts entnehmen; der Text selber aber leidet an einer solchen Unbestimmtheit der Fassung, dass *Laband* sagt:[1] „ob nun in der Tat die Reichsverfassung bei denjenigen Staatsverträgen, zu deren Vollziehung die Mitwirkung von Bundesrat und Reichstag erforderlich ist, nicht blos diese Befugnisse sicher stellen, sondern die Vollmacht des Kaisers nach aussen beschränken und die völkerrechtliche Gültigkeit von der Zustimmung des Bundesrats und Reichstags abhängig machen wollte, ist bei der Unklarheit des Ausdrucks mit Bestimmtheit nicht zu entscheiden."

Wenn aber mit dem betreffenden Artikel der Reichsverfassung nach der Erklärung des Abgeordneten Lette „im wesentlichen nichts anders gemeint ist, als das, was auch in der preussischen Verfassung bestimmt ist",[2] so werden wir, ganz abgesehen von allgemein politischen Erwägungen, auch die Reichsverfassung der belgischen und preussischen angliedern dürfen und für sie zum Resultat kommen, dass der Kaiser völkerrechtlich legitimiert ist, Staatsverträge für das Reich zu schliessen, dass jedoch für ihre staatsrechtliche Gültigkeit die Mitwirkung des Reichstags erforderlich ist (die Stellung des Bundesrats bleibt im Rahmen dieser Arbeit unberücksichtigt). Dass hierbei Konflikte eintreten können, ist zuzugeben. Sie werden aber vermieden werden können, wenn der Kaiser sich schon vor der Ratifikation über die Meinung des Parlaments informiert. Ausserdem wurde schon früher darauf hingewiesen, dass Zwiespältigkeiten auch bei den Staaten des völkerrechtlichen Systems recht wohl vorkommen können.

---

[1]) eod. S. 131.

[2]) In der Literatur öfters zitiert, so bei *Meier* S. 278 f.

Die Praxis sucht sich ja in beiden Fällen so einzurichten, dass Konflikte nach Möglichkeit vermieden werden.

Nach den Erörterungen scheint also eine Vermutung dergestalt erlaubt zu sein, dass eine Reihe von Verfassungen, die von der belgischen zum Teil direkt ausgehen, (Italien, Preussen) zum Teil auf Umwegen wie die Reichsverfassung über die preussische zum gleichen Resultat kommen, nur den „Effet“ d. i. die staatsrechtliche Inkraftsetzung von der Mitwirkung des Parlaments abhängig machen. Durch diese Annahme, mit der sehr vorsichtig umgegangen werden muss, wird natürlich für keine Verfassung die Mühe erspart, jedes Mal genau zu prüfen, wie gerade sie sich im besondern zu dieser Frage stellt.

Bei den Staaten, von denen wir annahmen, dass sie dem englischen System zuzuweisen seien, wird ebenso wie bei den eigentlichen Staaten des englischen Systems, die Frage, die bei den Staaten des Völkerrechts sich als unlösbar erwies, nämlich die nach dem persönlichen und mündlichen Vertragsschluss durch das Staatsoberhaupt sehr vereinfacht Der Souverän schliesst den Vertrag, eine Ratifikation ist nicht erforderlich. Der Vertrag ist in seinen juristischen, völkerrechtlichem Bestande mit dem mündlichen Abschluss der Souveräne entstanden; was danach kommt, liegt ausschliesslich in der Sphäre des Staatsrechts, betrifft nur die staatsrechtliche Inkraftsetzung des Vertragsinhalts. Damit ist dann auch zu gleicher Zeit die Würde des Staatsoberhaupts in entsprechender Weise gewahrt.

Hiermit wird die Erörterung über den Abschluss der Staatsverträge beendigt.

---

# Die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Inkraftsetzung der Staatsverträge.

§ 9.

## Der Staatsvertrag und seine Umwandlung in das Gesetz oder die Verordnung.

Der zweite Hauptteil wird sich mit der staatsrechtlichen Inkraftsetzung der Staatsverträge beschäftigen. Wenn dieser Teil dem ersten an Umfang nachsteht, so liegt das daran, dass sich hier allgemeine Sätze noch weniger aufstellen lassen als bei den Erörterungen über den Abschluss. „Bei aller Ähnlichkeit differieren die einzelnen Gesetzgebungen doch zu stark als dass sich die auftauchenden Fragen mit Sicherheit prinzipiell behandeln liessen.“ [1]) Zudem ist im ersten Teile wegen des Zusammenhangs die staatsrechtliche Wirksamkeit teilweise schon mit erörtert worden.

Der Staatsvertrag ist in seinem Bestande hergestellt, sobald mit oder ohne die gegebenen Falls erforderliche Mitwirkung der Volksvertretung der Abschluss (Ratifikation) erfolgt ist. Aber er ist mit dem Abschluss in der Regel noch nicht imstande seine eigentliche Wirkung auszuüben. Durch den Abschluss sind die kontrahierenden Regierungen eine Verpflichtung eingegangen, deren Durchführbarkeit häufig noch von anderen Staatsorganen als ihnen selbst

---

[1]) *Tezner* S. 145.

abhängig ist. Es gibt allerdings Fälle, in denen nur die kontrahierenden Regierungen verpflichtet sind. „... Verträge, deren Inhalt sich nur an die Staatsgewalt wendet, die nur die Staatsgewalt binden können, so dass ein Imperativ an die Staatsangehörigen gar nicht einmal nötig ist.“ [1]) Als Beispiel hierfür nennt *Jellinek* sowie ein grosser Teil der Schriftsteller die in der Literatur anscheinend sehr beliebte Reblauskonvention.

Meistens wird sich aber die Entfaltung des Inhalts der Staatsverträge erst mit Hilfe anderer Staatsorgane durchführen lassen; diese Organe sind in den konstitutionell regierten Staaten neben den etwa vorhandenen Oberhäusern gewöhnlich die Unterhäuser, die Volksvertretungen. Ihre Hilfe ist auch in dem Falle, in dem die Volksvertretung schon beim Abschluss mitgewirkt hat, ist, theoretisch zum wenigsten, noch einmal (uno actu) erforderlich, um die innerstaatliche Wirkung des Staatsvertrages herbei zu führen.

Die Notwendigkeit der Mitwirkung der Volksvertretung bei der Inkraftsetzung beruht darauf, dass der Staatsvertrag um im innern wirksam zu werden, zum Befehl an die Untertanen und Behörden wird. Die Form in der dieser Befehl des Staates erfolgen kann, ist die des Gesetzes oder der Verordnung. [2])

„Die Befehle staatlicher Organe an andere Organe und an die Rechtsgenossen bedürfen bestimmter Formen zu ihrem Erlass. Nach der Art des Zustandekommens unterscheidet man zwischen formellen Gesetzen und formellen Verordnungen .... Die Staatsverträge erhalten .... ihre volle interne Giltigkeit erst durch die Sanktion. Diese Vertragsanktion kann wie jede andere organische Willenser-

---

[1]) *Jellinek*, Die rechtliche Natur der Staatenverträge 1880. S. 55.

[2]) Die Rechtssetzung durch Gewohnheitsrecht bleibt hier selbstredend ausser Erwägung.

klärung sowohl die Form des Gesetzes als der Verordnung erzeugen".[1]) „... auch bezüglich des Inhalts der Staatsverträge muss die Unterscheidung nach Materien, bezüglich deren nur in der Form des Gesetzes Recht geschaffen werden kann und solchen, bezüglich deren die Rechtserzeugung in der Form der Verordnung zulässig ist, durchgeführt werden. Demgemäss muss jeder Staatsvertrag, soll er die Untertanen binden, mit dem staatlichen Befehle, entweder in der Form des Gesetzes oder in der Form der Verordnung ausgestattet werden".[2])

Bei der Schaffung der Gesetze ist in den Staaten des konstitutionellen Systems die Volksvertretung zum wenigsten mitbeteiligt, und so bedarf es also auch hier, wenn der Staatsvertrag wirksam werden will, ihrer Zustimmung eben so wie dort, wo sie sonst bei der Schaffung des Gesetzes mitwirkt. Daraus sondern sich von selbst diejenigen Fälle ab, in denen eine Beteiligung der Volksvertretung überflüssig erscheinen muss: es sind das diejenigen Gebiete, die der Verordnungsgewalt des Souveräns (Präsidenten) vorbehalten sind, und bei denen zur Ausführung der Staatsverträge also kein Gesetz, sondern nur eine Verordnung erforderlich ist.

Diese Verordnungsgewalt ist jedoch nicht mit der Zuständigkeit auf dem Gebiete der Verwaltung identisch, die allerdings meist dem Staatsoberhaupt allein zukommt. Nach der Reichsverfassung ist z. B. die Regelung der Verwaltungsmassnahmen teilweise dem Kaiser, teilweise dem Bundesrat und Reichstag zusammen, teilweise dem Bundesrat allein zugewiesen. „Greifen nun völkerrechtliche Verträge in Massnahmen der Verwaltung ein, welche im Wege der Gesetzgebung zu treffen sind und ist gleichzeitig in einem

[1]) *Seligmann*, S. 258.
[2]) *Zorn*, Die deutschen Staatsverträge S. 14.

Staate zum Abschluss von Verträgen, insoweit sie sich auf Gegenstände beziehen, hinsichtlich deren Massnahmen nur im Wege der Gesetzgebung getroffen werden können, die Zustimmung der Volksvertretung erforderlich, so folgt, dass auch zu Verträgen, welche in Massnahmen der Verwaltung eingreifen, die Zustimmung der Volksvertretung notwendig ist.“ [1])

Das Wesen vor allem der konstitutionellen Monarchie beruht auf einer Machtverteilung zwischen Krone und Parlament, und die Form der Inkrafttretung der Staatsverträge muss so beschaffen sein, dass die Harmonie in der Gesetzgebung dadurch keine Störung erleidet. Auf jeden Fall wird keine Verfassung so weit gehen, auch die der Vereinigten Staaten von Nordamerika nicht, dass sie die Möglichkeit offen liesse, dass durch Staatsverträge ohne Mitwirkung der Volksvertretung Gesetze geändert oder aufgehoben werden könnten; und wenn die Verfassungen nicht eine direkt entgegenlautende Bestimmung enthalten, so wird man aus dem Wesen des konstitutionellen Staats ohne weiteres annehmen dürfen, dass ohne Mitwirkung der Volksvertretung keine Änderung der Gesetze eintreten darf. Nach richtiger Anschauung hat auch die Behandlung des Vertragsinhalts, soweit er zum Gesetz werden soll, ebenso zu erfolgen wie die Behandlung eines Gesetzentwurfs. Dieser Ansicht ist z. B. *Heilborn* für das deutsche Reich. [2]) „Wie allgemein angenommen wird, kommt das Vertragsgesetz auf dem nämlichen Wege zustande wie jedes andere Reichsgesetz. — Die Reichsgesetzgebung wird ausgeübt durch den Bundesrat und den Reichstag. Die Übereinstimmung der Mehrheitsbeschlüsse beider Versammlungen ist zu einem Reichsgesetz erforderlich und ausreichend. — Das soll auch

---

[1]) *Prestele*, S. 76.

[2]) *Heilborn*, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz S. 142 f.

vom Vertragsgesetze gelten; freilich mit einer Einschränkung: Voraussetzung seine Entstehung ist das Zustandekommen des Vertrages selbst.“ „Insoweit für Verträge ausdrückliche Vorschriften nicht bestehen, was auch im deutschen Reich und in Preussen der Fall ist, werden allgemein die für die Beratung von Gesetzentwürfen massgebenden Regeln stillschweigend auf Verträge angewendet.“ [1])

Damit stimmt auch überein die geschäftsordnungsmässige Behandlung, die der Staatsvertrag zu erfahren pflegt, und die in den meisten Fällen ebenso zu Werke geht, wie mit einem Gesetzentwurf; wenn auch z. B. für Preussen *Meier*[2]) feststellt, dass nicht immer in diesem ordnungsmässigen Sinne verfahren worden ist, so bemerkt er doch selbst dazu, dass die Praxis des preussischen Landtags zum grossen Teil richtig verfährt, und dass „die Regel zu allen Zeiten die gewesen ist, dass Separatabstimmungen über die einzelnen Artikel erfolgt, und dass auch Amendements zur förmlichen Abstimmung gebracht sind.“ Das Verfahren bei der Inkraftsetzung ist auch für Deutschland dasselbe wie bei Gesetzentwürfen, „insofern nun ein Gesetzbefehl erforderlich ist, um einem Staatsvertrage staatsrechtliche Erfüllbarkeit zu verschaffen, ist zum Erlass und zur Wirksamkeit dieses Befehls alles erforderlich, was zum Zustandekommen eines gewöhnlichen Gesetzes gehört“. [3]) Auch die Publikation des Staatsvertrags wird von den meisten als unumgänglich nötig angesehen.

Die erste Folge der oben erwähnten Teilung im Verordnungs- und Gesetzesphäre ist die, dass nicht alle Bestimmungen des Staatsvertrags einer Genehmigung der Volksvertretung bedürfen, ja es scheint sogar korrekter ver-

---

[1]) *Prestele*, S. 89.
[2]) *Meier*, S. 222 f.
[3]) *Laband*, S. 147.

fahren zu werden, wenn lediglich der Inhalt des Staatsvertrags, der in das Bereich der Gesetzgebung gehört, der parlamentarischen Behandlung unterworfen wird. Dass er dies wird, ist aber dann auch fur alle Fälle zu fordern. Auch in den Fällen, in denen der gesamte Staatsvertrag beim Abschluss der Volksvertretung bereits vorgelegen hat, braucht bei der nach früher gegebenen Ausführungen etwa erfolgenden zweiten Vorlage an das Parlament nur derjenige Inhalt zum Gesetz gemacht zu werden, der der Verfügung des Parlaments untersteht. Dass die Volksvertretung nicht den ganzen Vertrag „genehmigt“, scheint schon aus dem früher gebrachten Grunde wichtig, damit nämlich auf diese Weise Kollisionen mit der Verordnungsgewalt des Staatsoberhaupts vermieden werden. Mit dem Abschluss des Staatsvertrags geht die Regierung die Verpflichtung ein, die verfassungsmässigen Organe zu veranlassen, dass sie zur Inkraftsetzung des Vertragsinhalts Stellung nehmen. Da nun der Souverän selber den Vertrag schliesst, so ergibt sich für ihn die unbedingte Pflicht, soweit die betreffende Materie seiner Macht untersteht den Staatsvertrag nach innen wirksam werden zu lassen. Soweit die Ausführung eines Vertrages nur der Verordnungsphäre des Souveräns angehört, ist der Souverän verpflichtet, die betreffenden Verordnungen zu erlassen. „Es würde als ein Vertragsbruch empfunden werden, wenn der höchste Repräsentant die von ihm selbst geschaffene Verbindlichkeit zwar anerkennen, aber dennoch ohne Grund es unterlassen sollte, dieselbe zu erfüllen“.[1])

Bei den Verträgen, die der Mitwirkung der Volksvertretung unterliegen, hat das Staatsoberhaupt gleichfalls die Pflicht, den Vertrag oder seinen Inhalt an die Volksvertretung zur Entschliessung gelangen zu lassen, und allgemeine konstitutionelle

---

[1]) *Seligmann*, S. 72.

Grundsätze fordern dann vom Parlament, dass es auch in die Behandlung der Staatsverträge eintritt. Wenn *Berndt* der Ansicht ist, dass es sich „ohne weiteres ergibt, dass zur staatsrechtlichen Giltigkeit der Staatsverträge ein besonderer Gesetzesbefehl nicht erforderlich ist",[1]) so steht er mit dieser Ansicht ganz vereinzelt da. Sie beruht darauf, dass *Berndt* eine Scheidung in dem völkerrechtlichen Abschluss und die staatsrechtliche Inkraftsetzung nicht anerkennt. Seine Anschauung ist in Übereinstimmung mit wohl der gesamten Literatur ohne weiteres abzulehnen.

§ 10.

## Die Verfahren zur Umwandlung des Vertrags in das Gesetz.

Dem Staatsvertrage kann die staatsrechtliche Wirksamkeit auf drei Arten gegeben werden, genauer: es gibt drei Verfahren (zwei davon sind hauptsächlich im Gebrauch und das dritte wird daher zumeist übersehen), um die parlamentarische Genehmigung zur Befehlswerdung des Staatsvertrags einzuholen.

Es kann

1. der Vertrag selber vorgelegt und „genehmigt" werden,
2. der Inhalt des Vertrags mit oder ohne ausdrücklicher Vertragsvorlage, soweit er der Mitwirkung des Parlaments bedarf, zum Befehl erhoben werden,
3. eine Ermächtigung von Seiten des Parlaments an den Souverän ergehen, zum Erlass der in dem Staatsvertrag steckenden Rechtsvorschriften.

---

[1]) *Berndt*, Der rechtliche Schutz völkerrechtliche Normen nach deutschem Reichsrecht, 1894, S. 44.

*Seligmann* sagt hierüber Folgendes:[1]) „Es kommen im wesentlichen zwei Verfahren zur Anwendung, um einen Vertrag staatsrechtlich einzuführen. Das eine besteht darin, dass die Vorschriften, welche zur Erfüllung der getroffenen Vereinbarung erforderlich sind, in einer besonderen Urkunde zusammengestellt werden und sodann als formelle Verordnung oder als formelles Gesetz verkündet werden . . . .; nach dem anderen Verfahren, welches sich durch eine grössere Einfachheit auszeichnet, und am häufigsten zur Anwendung kommt, wird dem Vertragswortlaut die Sanktion erteilt, d. h. der ganze Wortlaut der Übereinkunft wird wie ein Gesetz oder eine Verordnung publiziert; bei einer derartigen Kundmachung ist der Imperativ entweder ausdrücklich ausgesprochen, oder er ist, da der Vertrag zur Nachachtung bekannt gemacht wird, als ein stummer Imperativ darin enthalten."

*Heilborn* scheidet folgendermassen:[2]) „Es ergeht entweder eine Ausführungsverordnung, bezüglich ein Ausführungsgesetz, welche formell von dem Vertrage gänzlich losgelöst sind, oder der Vertragstext selbst wird als Gesetz, bezüglich Verordnung verkündet."

Beide, *Seligmann* und *Heilborn*, lassen also die dritte Möglichkeit, die des Ermächtigungsgesetzes, unberücksichtigt. Über dessen Wert ist schon einmal gesprochen worden. In der Praxis ist es, soweit ich übersehen kann, hauptsächlich England, das von ausdrücklichen Ermächtigungen reichlich Gebrauch macht. Zur Möglichkeit einer solchen Ermächtigung gehört vor allem die Delegierbarkeit der gesetzgebenden Gewalt, die keineswegs von vorneherein anzunehmen ist, sondern erst für jede Verfassung tatsächlich festgestellt werden muss.

---

[1]) *Seligmann* S. 208.

[2]) *Heilborn*, Staatsvertrag als Staatsgesetz, S. 142.

Es ist ja für die Reichsverfassung lange Zeit strittig gewesen, ob eine Delegation der Gesetzgebung überhaupt möglich ist, und um eine solche von der Volksvertretung an den Monarchen würde es sich hier handeln. Dass eine solche stattfinden kann, wird heute allgemein angenommen. Auch *Laband* steht auf dem gleichen Standpunkt, aber er weist auch zu gleicher Zeit nach, „dass hierbei der Kaiser völlig ungehindert ist die Sanktion zu versagen .... in keinem Falle aber kann gegen oder auch nur ohne den Willen des Kaisers eine solche Verordnung zustande kommen und es ist wenigstens denkbar und staatsrechtlich zulässig, dass der Kaiser den Erlass der Verordnung nachträglich ablehnt, obgleich die preussischen Stimmen im Bundesrat für die Erteilung der Zustimmung abgegeben worden sind." [1]) Damit ist für die Reichsverfassung das Bedenken gerechtfertigt, dass ich oben theoretisch erörtert habe. Dem Kaiser würde eine über seine sonstigen Befugnisse hinausgehende in der Reichsverfassung nicht vorgesehene Gewalt gewährt. Das gleiche gilt entsprechend auch für andere Staaten.

Die Praxis bedient sich in den meisten Fällen einfach der Genehmigung des Vertrags. In manchen Staaten kommt auch dieses Verfahren nur unvollständig, wenigstens bei der Publikation zur Anwendung; so in Preussen und dem deutschen Reich. Trotzdem ist das zweite Vorgehen, das nur den Vertrags-Inhalt genehmigt, bei weitem vorzuziehen. Zunächst hat es für die Theorie den Vorteil, dass dadurch die ungemein wichtige Scheidung zwischen den völkerrechtlichen und staatsrechtlichen Elementen im Staatsvertrag aufrecht erhalten wird. Dann aber wird dadurch auch vermieden, dass die Volksvertretung erstens Dinge genehmigt, die der Verordnungssphäre des Staatsoberhauptes vorbehalten sind, und dass

[1]) *Laband*, II. S. 91.

zweitens die Volksvertretung auch über die Verpflichtungen der Bürger des anderen kontrahierenden Staates, die ja in dem Staatsvertrag mitenthalten sind, befindet. Es hat genau betrachtet keinen Sinn, dass die Volksvertretung den ganzen Vertrag genehmigt. *Seligmann* bemerkt hierzu sehr richtig:[1]) „Wer erklärt, dass der ganze Vertrag formelle Gesetzeskraft erhält, der behauptet auch, dass dieser Befolgungsbefehl sich den ganzen Vertragsinhalt aneignet, dass er alle Vertragsbestimmungen materiell in Kraft setzt. Dies beruht aber auf einem Irrtum . . . . . . Die Befehle der verschiedenen Vertragsstaaten sind zunächst aus dem Grunde nicht identisch, weil jeder seinen besonderen Geltungsbereich hat, d. h. sich an andere Personen richtet . . . . . . Die Die Befehle, welche die verschiedenen Vertragsstaaten erlassen, sind daher dadurch verschieden, dass sie sich an andere Personen (Organe, Untertanen) wenden. Hieraus sowie aus dem Umstand, dass jede Sanktion sich nur auf die von dem anordnenden Staate im Vertrage übernommenen Verpflichtungen bezieht, ergibt sich der Unterschied im Inhalt der von den mehreren Kontrahenten erteilten Befehle".

Ebenso führt *Triepel* treffend aus:[2]) „ . . . welche staatlichen Rechtssätze durch die blosse Publikation eines Staatsvertrags entstanden sind. Es ist keineswegs von vorneherein gewiss, däss durch dieses Verfahren alles zu Landesrecht geworden ist, was nach dem Vertragstext dazu werden durfte. Ja, oft genug ist das Gegenteil selbstverständlich. Wollte man mit der Redensart, der „Vertrag" werde durch seine Veröffentlichung zu staatlichem Rechte, wirklich ernst machen, so käme man manchmal zu wunderbaren Ergebnissen. Ein Handelsvertrag des deutschen

[1]) *Seligmann*, S. 210 ff.
[2]) *Triepel*, S 395.

Reichs bestimmt z. B.: „Es dürfen in den Städten Accisegebühren für den Gebrauch ausländischer Getränke und Esswaren u. s. w. erhoben werden". Wird dieser Satz zu einer reichsrechtlichen „Erlaubnis" an die deutschen Gemeinden zur Besteuerung der fraglichen Waren? Wäre es der Fall, so würden dadurch alle Landesgesetze, die solches Steuerrecht den Gemeinden versagen, aufgehoben, der künftige Erlass entsprechender Verbotsgesetze nichtig sein! Man braucht die Frage nur aufzuwerfen, um sie zu verneinen . . . Unser Reichskonsularrecht, um ein besonders wichtiges Beispiel zu geben, lässt Konsulargerichtsbarkeit bestehen, wo ihre Ausübung durch Herkommen oder durch Staatsvertrag gestattet ist; der einzelne Konsul aber ist hierzu nur kraft spezieller Ermächtfgung des Reichskanzlers befugt. Wenn nun ein späterer Konsularvertrag schlechthin unsern Konsul in bestimmtem Lande die Gerichtsbarkeit zuspricht, soll da wirklich die Publikation des Vertrages bewirken, dass die allgemeine Regel des älteren Reichsgesetzes durch die spezielle des Vertrags aus der Welt geschafft wird? Ich glaube es nicht?"

Eine hierher gehörige sehr richtige Bemerkung machte im deutschen Reichstagbei Gelegenheit der Beratung des deutsch-österreichischen Handelsvertrags 1879 der Abgeordnete Dr. *Hammacher*. Er sagte:[1]) „Noch auf einen anderen Umstand will ich aufmerksam machen. Das unglückliche System der Refaktien . . . . . wird nach dem Vertrage nicht allein untersagt, sondern auch unter Strafe gestellt. Wie kann das bei uns und in Oesterreich irgend welche Bedeutung haben, so lange nicht ein Strafrecht mit den Regierungen vereinbart ist?" Und ebenso sagte derselbe Abgeordnote zwei Tage später:[2]) „Nach der Bestimmung des § 15 sollen die . . .

---

[1]) Reichstagsberichte vom 20. Februar 1879, Bd. 50. S. 52.

[2]) eod. S. 106.

hervorgehobenen Tatsachen unter Strafe gestellt werden. Ich möchte mir die Frage gestatten, ob die verbündeten Regierungen dem Reichstag alsbald ein Strafgesetz, ohne das die Durchführung dieser Paragraphen unmöglich ist, vorzulegen gesonnen sind und bezw. ob die kaiserlich-österreichische Regierung nach ihren zweifellos bereits abgegebenen Erklärungen damit umgeht, ein Strafgesetz für das Kaiserreich Oesterreich vorzubereiten.“ Der Präsident des Reichskanzleramts Staatsminister Hoffmann antwortete darauf u. a.: „ich zweifle nicht, dass in diesem Gesetzentwurf auch eine Bestimmung aufgenommen wird, welche unserseits den Artikel 15 des Vertrags soweit er sich auf das strafrechtliche Verbot der Refaktien bezieht, zur Ausführung gelangen lässt. Mit der kaiserlich-österreich-ungarischen Regierung ist über die dortseitige Ausführung dieses Artikels eine Korrespondenz im Gange“.

Die logische Konsequenz aus der Genehmigung des ganzen Vertrags wäre die, dass der Staat A auch den Angehörigen des Staates B Vorschriften gäbe; natürlich erstreckt sich die Genehmigung nach dem Willen der Verfassungen und der Parlamente gar nicht auf diese Verpflichtungen der Angehörigen des anderen Staates; aber die konsequente Folge der Genehmigung des ganzen Vertrags bleibt sie doch. Verfährt man nach unserem Vorschlage, so unterscheidet sich die Inkraftsetzung des Staatsvertrags in nichts von der eines Gesetzes, und das ist doch sicher das wünschenswerte; denn der Inhalt der Staatsverträge wirkt ja auch gesetzgebend und -nehmend. Es ist daher vorzuziehen, wenn die Gesetzwerdung des Staatsvertrags sich in denselben Formen vollzieht, wie die der eigentlichen Gesetze.

Ein ganz unlogisches Verfahren ist das des deutschen Reichs und Preussens, auf dessen Mängel schon oft hingewiesen worden ist. Hier wird nur der Vertragstext im

Gesetzblatt veröffentlicht mit dem Zusatze, dass der Vertrag ratifiziert worden sei, dagegen kein Befolgungsbefehl hinzugefügt; *Laband* nennt dieses Verfahren „durchaus verwerflich" und sagt dazu:[1]) „da diese Art der Verkündigung den Anordnungen im Artikel 2 und Artikel 17 der Reichsverfassung zweiffellos nicht entspricht, ein Rechtssatz aber, das der blosse Abdruck eines Staatsvertrags im Reichsgesetzblatt dieselben staatsrechtlichen Wirkungen habe, wie eine ordnungsmässige Verkündigung, weder in der Reichsverfassung noch in einem anderen Reichsgesetz anerkannt ist, so lässt sich mit Grund in Zweifel ziehen, ob die bisher übliche Art der Verkündigung in denjenigen Fällen, in denen der Inhalt des Vertrags in den Bereich der Gesetzgebung eingreift, rechtliche Kraft und Wirksamkeit hat."

Die Praxis erreicht allerdings durch beide Verfahren, Genehmigung des Vertrags oder Gesetzwerdung des Vertragsinhalts, dasselbe; aber das geschieht um den Preis der Konsequenz. Würde man logisch verfahren wollen, so müsste man die Genehmigung des ganzen Vertrags als nicht in den Bereich nur eines Kontrahenten gehörig abweisen. Anderer Ansicht scheint hier *Seligmann* zu sein. Er schreibt:[2]) „Der Befolgungsbefehl, welcher dem Vertragswortlaut erteilt wird, umfasst alle Bestimmungen, welche zur Ausführung der Abmachungen nötig wären und unterscheidet sich seinem Inhalt nach nicht von einem besonderen und vollständigen Ausführungsgesetze, bezüglich Verordnung. Der Unterschied zwischen den beiden Verfahren — die in einer getrennten Urkunde zusammengestellten Ausführungsnormen anzuordnen oder den ganzen Vertragswortlaut zur Nachachtung bekannt zu machen —

---

[1]) *Laband*, S. 152.

[2]) *Seligmann*, S. 209 f.

ist ein rein äusserlicher; das letztere Verfahren ist jedoch einfacher und ausserdem von grösserer Sicherheit; es ist zwar bei beiden ein Irrtum im Sinne der zu erlassenden Vorschrift insofern möglich, als die anordnenden Organe den Vertrag irrtümlich interpretieren und den Befehl in einer Bedeutung erlassen, welche der Parteiabsicht nicht entspricht; dagegen ist eine Auslassung oder ein Vergessen einer Vorschrift bei der verbindlichen Publikation des ganzen Vertragswortlauts gänzlich ausgeschlossen, während eine derartige Unachtsamkeit bei andern Verfahren vorkommen kann." Die praktische Erwägung, die *Seligmann* hier anstellt, vermag in keiner Weise die Richtigkeit der gebrachten juristischen und logischen Argumente zu entkräften. Man darf deswegen, weil einmal eine Ausführungsbestimmung vergessen werden könnte, einen Modus nicht gutheissen, der wie gezeigt, bisweilen eine Menge Unsinns stillschweigend sanktioniert.

Von wie irreleitendem Einfluss die gegenwärtige Praxis und Terminologie ist, zeigt auch das Beispiel *Leonis*, der dadurch, dass die Verfassungen von der „Genehmigung des Vertrags" sprechen, zu der Annahme verleitet wird, dass Staatsverträge schon an sich innerstaatliches Recht schüfen. So schreibt er:[1]) „die Ansicht, dass nur Gesetz und Verordnung Recht begründen, steht übrigens im formellen Widerspruch mit dem Wortlaut der Verfassungen, soweit dieselben ausdrücklich den Abschluss der Staatsverträge regeln. Denn dadurch ist ausdrücklich erklärt, dass der Wille des Staates auch in der Form des Vertrags zum Ausdruck gelangt."

Nun stellt *Tezner* folgenden Einwand entgegen:[2]) „insofern eine Verfassung die Genehmigung des Inhalts

---

[1]) *Leoni*, S. 506.
[2]) *Tezner*, S. 150.

eines Vertrages in der Form des Vertrages fordert, kann dieses Erfordernis durch die Genehmigung der Ausführungsbestimmungen nicht ersetzt werden, wenn dem Parlament der Vertragsentwurf nicht vorgelegt wird. In einem solchen Falle besteht eben eine Pflicht des Staatsoberhauptes zur Mitteilung des Vertragsinhalts vor dessen Ausführung, welcher durch die Vorlage der Ausführungsbestimmungen nicht genügt wird, eine Pflicht, welche einzelne Verfassungen inbetreff aller Verträge festsetzen, soweit ihre Erfüllung die Sicherheit des Staates nicht gefährdet."

In dieser Allgemeinheit ist der Satz *Tezners* sicher nicht richtig. Die Praxis zeigt ja auch Fälle, wo unter Geheimhaltung des Vertragstextes nur die Ausführungsbestimmungen dem Parlament vorgelegt wurden. Die Schlüsse *Tezners* beruhen auf der geltenden Terminologie, aber diese Terminologie bleibt unrichtig, selbst wenn sie in die Verfassungsurkunden übergegangen ist. Es ist durchaus unrichtig von der „Genehmigung des Vertrags" in dem Sinne zu reden, wie es *Tezner* tut; bei den Staaten, die beim Abschluss des Staatsvertrags nicht die Volksvertretung zulassen, bedeutet Genehmigung des Vertrages lediglich Inkraftsetzung des Inhalts des Vertrags, soweit er der Volksvertretung untersteht. Aus dem gegenwärtigen Text der einschlägigen Verfassungsbestimmungen sind also Schlüsse nur mit Vorsicht zu ziehen. Übrigens ist *Tezner* selbst auch über die Fehler der gegenwärtigen Ausdrucksweise sich ganz klar. „Wenn man von staatsrechtlicher Gültigkeit eines völkerrechtlichen Staatsvertrags spricht, so muss man sich über Folgendes klar sein: Da der Vertrag ein Rechtsgeschäft des Völkerrechts ist, welches nur durch die übereinstimmenden Parteienerklärungen von wenigstens zwei Staaten zustande kommt, und jeder Staat nur Bedingungen für die gültige Entstehung seines Willens aufzustellen vermag, so ist der Ausdruck staatsrechtliche Giltigkeit eines

Vertrages ein ungenauer und vom Standpunkt einer juristisch sorgfältigen Terminologie abzulehnen.“[1]) Ebenso erkennt auch *Seligmann* die Ungenauigkeit dieser Ausdrucksweise ausdrücklich an.[2])

*Laband* wendet sich gleichfalls gegen die hier vertretene Auffassung:[3]) „Die äussere Trennung des Vertrages, der unter den Staaten abgeschlossen ist, und der von den kontrahierenden Staaten zur Durchführung desselben erlassenen Befehle ist aber in vielen Fällen unzweckmässig und mit grossen Schwierigkeiten verbunden. Die Verträge enthalten regelmässig gegenseitige Zusicherung, die nicht aus dem Zusammenhang gerissen werden können . . . der Staat vereinfacht und erleichtert sich dies, indem er den allgemeinen Befehl erlässt, den von ihm abgeschlossenen Vertrag zu beobachten, ihm gemäss zu verwalten, zu urteilen u. s. w. Dies ist die gewöhnliche und in der weitaus grössten Mehrzahl der Fälle zur Anwendung kommende Form.“

Dass bisweilen Schwierigkeiten damit verbunden sind, dasjenige aus dem Vertrage loszulösen, was des Gesetzesbefehls bedarf, mag zugegeben werden; aber es werden noch ganz andere Aufgaben vom Gesetzgeber gelöst werden müssen, als diese lediglich redaktionellen Schwierigkeiten. Und wenn *Laband* in einer Anmerkung zugibt, dass es „in manchen Fällen gar nicht zu umgehen sei,“ dass Staatsvertrag und der mit dem Gesetzesbefehl zu begleitende Inhalt von einander losgelöst werden, so überwindet die Gesetzgebung ja auch für diese Fälle die Schwierigkeiten. Unzweckmässig wird aber dieses Verfahren in keinem Falle sein; die Rechtssprechung wird ihre Aufgabe viel

---

[1]) *Tezner*, S. 141.
[2]) *Seligmann*, S. 8.
[3]) *Laband*, S. 118.

leichter erfüllen können, wenn ihr die Rechtssätze bereits formuliert übergeben werden, als wenn sie sich erst aus dem Vertrag herauslesen muss, und die Schwierigkeiten, die *Laband* dem grossen Apparat von Staatsmännern und Parlamentariern nicht aufbürden will, wird dann unter Umständen ein einzelner Amtsrichter auf sich nehmen müssen.

Gerade der Umstand, dass die Staatsverträge gegenseitige Versprechen enthalten, macht ja, wie schon betont, die Genehmigung des ganzen Vertrags so unlogisch; denn es hat keinen Sinn, dass in einem deutsch-französischen Zollvertrag der Reichstag „genehmigt", dass auch die französischen Staatsangehörigen Zoll zu zahlen haben. Der ganze folgende Satz *Labands*: „Sie enthalten ferner Verabredungen, welche teils nur die Verwaltung betreffen, teils in die Rechtsordnung eingreifen und hier handelt es sich wieder teils um die Einführung neuer Verwaltungsvorschriften oder neuer Rechtsregeln, teils nur um die Aufrechterhaltung und die Fortdauer der bestehenden Anordnungen. Es würde deshalb eine keineswegs leichte und einfache Aufgabe sein, wenn der Staat im Anschluss an den Staatsvertrag diejenigen Verfügungen, Verordnungen und Gesetze formulieren und erlassen sollte, welche zur Durchführung des Vertrags erforderlich sind", dieser ganze Satz scheint mir sogar ein Beleg dafür zu sein, wie überflüssig es ist, dass die Volksvertretung den ganzen Vertrag genehmigt. *Laband* führt ja auch selbst eine Anzahl Beispiele für die deutsche Praxis an, wie vor ihm *Meier* für die preussische, in denen folgerichtig vorgegangen worden ist, und zu denen neuerdings eine Anzahl Gebietsverträge mit Österreich und Dänemark (veröffentlicht im Reichsgesetzblatt 1902) sowie z. B. eine Verordnung zur Ausführung des Gesetzes betreffend die Freundschaftsverträge mit Tonga und Samoa vom 26. Juni 1902 gekommen sind. Allerdings: meistens „erleichtert und vereinfacht der

Staat" sich die Sache; aber er tut das um den Preis der Klarheit und der Logik. „Dass mit der Annahme des völkerrechtlichen Systems in der Mehrzahl der Fälle die Umwandlung des Vertragsinhalts in staatsrechtlich verbindlichen Gesetzesinhalt uno actu mit der Konsenserteilung zu dem Vertrage selbst vor sich geht, haben ... die theoretischen Erörterungen ergeben. Auch für das deutsche Reich ist die Form des Ausführungsgesetzes nur eine vereinzelte Erscheinung ... Dass indessen die theoretische Scheidung des einheitlichen Aktes der Beschlussfassung von Bundesrat und Reichstag, wie auch der Landtage in Genehmigung des Vertrages und Gesetzesbeschluss berechtigt ist, lehrt gerade das Reichsrecht." [1])

In der vorgeschlagenen Richtung bewegt sich trotz seiner sonst entgegengesetzten Stellung *Laband* in den folgenden Ausführungen: [2]) „Gemäss der in Preussen ausgebildeten und vom norddeutschen Bunde und dem deutschen Reiche festgehaltenen Praxis findet eine Ausfertigung des Gesetzes, welches den Untertanen und Behörden die Beobachtung oder Vollziehung eines Staatsvertrages anbefiehlt, nicht statt. Wenn man das völkerrechtliche Geschäft und den staatlichen Befehl äusserlich so auseinander halten würde, wie es die juristische Natur der Sache verlangt, und wie es in der überwiegenden Mehrzahl aller Staaten tatsächlich geschieht, so müsste jeder Staatsvertrag zweimal ausgefertigt werden; einmal für den Staat, mit welchem er abgeschlossen worden ist (Ratifikation) und überdies für den eigenen Staat behufs der Gesetzgebung (Promulgation)." Das was *Laband* hier für die Ausfertigung verlangt, muss auch für die Beschlussfassung gefordert werden.

Um noch einmal an einem Beispiel die ganze Ungehörigkeit des gegenwärtigen Modus klar zu machen, sei

[1]) *Riess*, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Staatsrecht. S. 60. 1904. [2]) *Laband*, S. 150.

das Beispiel der internationalen Konvention vom 5. März 1902 über die Behandlung von Zucker gewählt. Wenn dort die Einsetzung einer internationalen Kommission in Brüssel beschlossen wird, und dann die Pflichten sämtlicher Delegierten abgehandelt werden (Artikel 7), wenn beschlossen wird, dass sämtliche Staaten ihre Gesetze und Verordnungen dieser Kommission mitteilen sollen, so hat eine Genehmigung des Vertrags durch den Reichstag doch höchstens den Sinn, dass Deutschland das seiner Pflicht entsprechende tun wird; wenn aber gar der Reichstag „genehmigen" soll, dass Spanien, Italien und Schweden sich verpflichten, binnen einem Jahr ihre Gesetzgebung mit den Bestimmungen des Vertrags in Einklang zu bringen (Artikel 6), so ist es einfach unbegreiflich, was hierbei der Reichstag zu suchen hat; ebenso hat es keinerlei Sinn, dass der Reichstag genehmigt, dass „die Ausführungen der Verpflichtungen durch die Erfüllung der in der Verfassung eines jeden Vertragsstaates festgesetzten Förmlichkeiten und Vorschriften bedingt" sei.

Die Erörterung hat also bis jetzt folgendes Resultat ergeben: Es ist nicht angängig, dass die Volksvertretung einfach den Vertrag „genehmigt", es ist vielmehr zu fordern, dass sie auf dem Wege der Gesetzgebung denjenigen Inhalt des Staatsvertrags, der zum Befehl an die Behörden und Staatsangehörigen werden muss und „soweit er ihrer Kompetenz untersteht" in Wirksamkeit setzt. Möglich ist auch in einzelnen Fällen, eine Genehmigung des Vertragsinhalts mit einer Delegation an das Staatsoberhaupt den Inhalt nach innen Gesetz werden zu lassen.

Bis hierher wurden ganz allgemein die Möglichkeiten untersucht, unter denen der Inhalt des Staatsvertrags mit der gegebenenfalls erforderlichen Mitwirkung der Volksvertretung zum Befehl an die Behörden und Untertanen wird, und wir haben festgestellt, dass diese Möglichkeiten

sich in der Genehmigung des Vertrags oder des Vertragsinhalts oder einer speziellen Ermächtigung zur Inkraftsetzung des Vertragsinhalts erschöpfen. Wir haben ferner untersucht, welche Nachteile sich an die verschiedenen Verfahren knüpfen. Dabei hat sich herausgestellt, dass die Genehmigung des Inhalts des Vertrags ein durchaus richtiges Verfahren darstellt, dessen Anwendbarkeit sich überall empfiehlt, wo es irgendwie mit der Verfassung in Einklang zu bringen ist.

Nunmehr ist nach diesen theoretischen Erörterungen die Gepflogenheit der Praxis festzustellen, wobei eine Behandlung der Staaten nach den beiden im Laufe der Arbeit oft genannten Systemen dem völkerrechtlichen und dem englischen vorgenommen werden soll. Zugleich ist, sofern sich die Praxis des als verwerflich bezeichneten Modus bedient, zu untersuchen, ob das vorgeschlagene Verfahren den positiven Verfassungsbestimmungen sich mit in Einklang bringen lässt.

## § 11.

## Die Inkraftsetzung des Staatsvertrags und die gegenwärtigen Verfassungen.

Bei den Staaten des englischen Systems findet sich zunächst eine Gruppe von Staaten, in deren Verfassungen keinerlei Aufschluss über Staatsverträge gegeben wird. Bei diesen Staaten liegt die völkerrechtliche Verpflichtungsfähigkeit, das Recht zum Abschluss der Staatsverträge unbedingt in der Hand des Souveräns; hier ist jedoch nun zu fragen, ob und wann bei der Inkraftsetzung des Vertragsinhalts eine Mitwirkung der Volksvertretung erforderlich ist. Die Antwort lautet: bei diesen Staaten ist die Volksvertretung stets dann zu befragen, wenn ihre Mitwirkung auch im Übrigen erforderlich wäre, d. h. wenn der Inhalt

des Staatsvertrags nicht als der eines Staatsvertrags, sondern als der eines Gesetzentwurfes vorläge. Überall also dort, wo eine Mitwirkung der Volksvertretung zur Schaffung oder Änderung von Gesetzen vorgeschrieben ist, ist sie es, wenn die Verfassung keine Bestimmungen über Staatsverträge aufweist, auch dann, wenn diese Gesetzgebungstätigkeit durch einen Staatsvertrag vermittelt werden soll. Zu den Staaten dieser Gruppen gehört das Königreich Bayern, für das *Seydel* die Verhältnisse folgendermassen darstellt:[1] „Da die bayerischen Verfassungsurkunden der Staatsverträge überhaupt nicht gedenkt, so enthält sie auch keine Bestimmung über ein Mitwirkungsrecht des Landtags. Es hat also hier im allgemeinen der Grundsatz Anwendung zu finden, der aus Titel VII der Verfassungsurkunde sich ergibt, dass nämlich die Zuständigkeit des Landtags nur soweit begründet ist, als eine ausdrückliche Gesetzbestimmung hierfür angeführt werden kann.

„Indessen haben Staatsverträge regelmässig den Zweck, dass auf Grund der hierin enthaltenen Abreden innerhalb der beteiligten Staaten etwas geschehen, dass die Staatsgegewalt in Tätigkeit treten soll. Die Grundsätze darüber aber, in welcher Form diese Tätigkeit sich zu vollziehen hat, werden dadurch keine anderen, dass der Anlass zur Tätigkeit in einem Staatsvertrag liegt. Daraus ergibt sich, dass, wenn die Verwirklichung staatsvertragsmässiger Abmachungen Akte der Staatsgewalt erheischt, diese Zustimmung zu den betreffenden Akten erholt werden muss. Es kann dies geschehen, ehe der Vertrag abgeschlossen wird, es kann aber auch geschehen, nachdem der Vertrag abgeschlossen ist!"

---

[1] *Seydel*, Das Staatsrecht des Königreichs Bayern, S. 328 im Handbuch d. öff. Rechts III. 1. 1888.

Für das Grossherzogtum Baden führt *Wielandt* Folgendes aus:[1] „... darüber, ob eine Verordnung oder Verfügung der grossherzoglichen Regierung zu ihrer Gültigkeit der Mitwirkung der Landstände bedarf, entscheidet der Inhalt dieser Verordnung oder Verfügung, nicht die äussere Form derselben. Die Rechte der Landstände werden hiernach insbesondere weder vermehrt noch vermindert dadurch, dass die Regierung die Verordnung oder Verfügung in der Form eines Staatsvertrags trifft oder der Regierung eines anderen Landes die Erlassung gewisser Verordnungen oder Verfügungen zugesagt hat".

Es ist klar, dass in den Staaten dieser Gruppe die Regierung Zeit und Art der Vorlage des Staatsvertrags wählen kann wie sie will; sie kann ihn vor und nach der Ratifikation vorlegen; sie kann ihn als Staatsvertag und als Ausführungsgesetz einbringen. Wenn demnach für das Vorgehen der Regierung in der Verfassung keinerlei Zwang gegeben ist, so dürfte es sich wohl empfehlen, dass die Regierung in der in den theoretischen Erörterungen vorgeschlagenen Weise verfährt, indem sie nach erfolgter Ratifikation ein Ausführungsgesetz der Volksvertretung zur Genehmigung vorlegt. Juristisch wäre das durchaus einwandfrei; aber es ist dabei ein politisches Moment zu erwägen. Die Regierung wird häufig, um jenen so viel berufenen *Gneist*schen Konflikt zu vermeiden, schon vor dem Abschlusse den Staatsvertrag der Volksvertretung vorlegen. Eine Rechtspflicht hierzu besteht in den Staaten, von dem die Rede ist, keineswegs. Auch politisch wird es sich dann erübrigen, wenn die Regierung der Genehmigung des Parlaments sicher ist. Das ist in einer weit grösseren Anzahl von Fällen wirklich der Fall, als es auf den ersten Blick

---

[1]) *Wielandt*, Das Staatsrecht des Grossherzogtums Baden S. 50. im Handbuch d. öff. 1895. Bd. 3.

scheint; die Parteikonstellation ist in allen konstitutionellen Staaten so ausgeprägt, dass die Regierung bei fast jeder Vorlage im voraus beinahe die Stimmen zählen kann, die für oder gegen die Vorlage sein werden. Zudem kommen in der Presse die Anschauungen der Parteien zu so klarem Ausdruck, dass man im voraus mit Sicherheit das Schicksal sowohl eines Vertrages als eines Gesetzentwurfes in der Kammer voraussagen kann; und die parlamentarische Praxis zeigt ja auch, wie selten unter dem Eindruck der Persönlichkeiten und Redner die Abstimmung anders ausfällt, als man vorher annahm. Die Regierung wird also auch aus politischen Motiven den Staatsvertrag nur dann vorher vorzulegen brauchen, wenn sie nicht sicher ist, ob ihr bei der späteren Ausführung nicht Schwierigkeiten von Seiten der Kammer gemacht werden.

Legt nun die Regierung in den bezeichneten Staaten dem Parlament den Staatsvertrag vor der Ratifikation vor, so kann es sich nicht darum handeln, den Abschluss des Staatsvertrags zu genehmigen; denn dieses Recht steht zweifellos dem Herrscher allein zu; es käme höchstens die Erklärung der Kammer in Betracht, dass sie im Falle des Abschlusses bei der Ausführung des Staatsvertrags mitzuwirken bereit sei, oder dass sie auf Grund der Kenntnisnahme des Vertrags die Regierung ermächtigt, seinen Inhalt nach vollzogener Ratifikation Gesetz werden zu lassen. Hier ist auf die frühere Erörterung der Delegation zu verweisen.

Die Regierung kann aber auch bereits vor der Ratifikation dem Parlament denjenigen Vertragsinhalt vorlegen, der bei der späteren Vertragsausführung der Mitwirkung der Volksvertretung bedürfen wird. Dann kann die Volksvertretung wiederum beide Wege einschlagen, nämlich entweder erklären, dass sie bereit sei nach vollzogener Ratifikation diese Ausführungsbestimmungen zum Gesetz zu erheben oder dass sie die Regierung ermächtigt, das gleiche

zu tun. Am entsprechendsten würde verfahren werden, wenn die Regierung, sofern sie dies will (sie ist in keiner Weise dazu verpflichtet), vor der Ratifikation der Kammer den Vertrag vorgelegt und sich, etwa in einer Resolution, erklären lässt, ob von Seiten der Kammer etwas gegen den Abschluss eines derartigen Staatsvertrags zu erinnern sei, und wenn sie dann nach vollzogener Ratifikation auf Grund des Staatsvertrags der Volksvertretung ein Gesetz vorlegt, damit diese darüber befindet. Die Praxis hat, soviel ich übersehe, bisher in den hier behandelten Staaten verschieden verfahren, indem sie je nach angeblicher Zweckmässigkeit ein Ausführungsgesetz oder den Vertrag selber „zur Genehmigung" vorgelegt hat.

Innerhalb der Staaten des englischen Systems kommt dann eine zweite Gruppe in Betracht, in deren Verfassungen das Recht zum Vertragsabschlusse unzweifelhaft dem Staatsoberhaupt zugewiesen ist, in denen aber über die Mitwirkung der Volksvertretung nichts gesagt ist. Hierher gehören gegenwärtig England, die Vereinigten Staaten von Nordamerika und Japan.

In England ist man sich allgemein darüber einig, dass der Vertragsabschluss Vorrecht der Krone ist; aber man ist sich auch eben so einig darüber, dass ohne Mitwirkung des Parlaments ein Wirksamwerden des Vertragsinhalts ausgeschlossen ist. Die Form, in der in England die Mitwirkung des Parlaments bei Staatsverträgen erfolgen kann, ist eine dreifache und wird von *Jellinek* folgendermassen geschildert:[1]) „Insofern der Vertragsgegenstand auf den Boden der Prärogative selbst steht, ist prinzipiell auch eine nachträgliche Mitwirkung des Parlaments ausgeschlossen, wie z. B. bei einem Neutralitätsvertrage. Greift hingegen das Vertragsobjekt über in die Sphäre des „King in par-

[1]) *Jellinek*, Gesetz und Verordnung. 178 f.

liament", so ist zur Ausführung des Vertrags eine Parlaments-Akte notwendig. Und zwar sind in dieser Beziehung drei Fälle in der englischen Praxis vorhanden. Entweder regelt eine selbständige äusserlich zu dem Vertrage in keiner Beziehung stehende Parlaments-Akte die Rechtsordnung in der dem Vertrage entsprechenden Weise . . . . oder zweitens wird zwar nicht zu dem Vertrage die Zustimmung, wohl aber zur Ausführung desselben ein Gesetz gegeben, durch welches der Vertrag selbst Bestandteil des statute law wird. In diesem Falle wird bereits in dem Namen der Akte darauf hingewiesen, dass es sich um ein Ausführungsgesetz zu einem von der Krone abgeschlossenen Vertrag handelt; oder es kann endlich im voraus die Krone durch Parlamentsstatut ermächtigt werden, einen Vertrag, dessen Ausführung in das Gebiet der Gesetzgebung fällt, abzuschliessen. Die den Vertrag ausführenden Bestimmungen haben dann einfach den Charakter einer kraft empowering clauses ergangenen Verordnung. So erscheint formell der Vertragsschluss von dem ins Gebiet von Gesetz und Verordnung gehörigen Ausführungsbestimmungen des Vertrags gänzlich getrennt". Auf diese Weise wird auch in England der konstitutionellen Idee völlig Rechnung getragen, indem bei der Inkraftsetzung des Vertragsinhalts der Volksvertretung ein hinreichender Einfluss gesichert wird. Abhängig von der Mitwirkung der Volksvertretung ist natürlich nur derjenige Teil des Vertrages, der um in Kraft zu treten, Gesetz werden muss. Das ist ganz folgerichtig, und indem man sich in England auch den Konsequenzen davon nicht verschliesst, gibt es in England keine Genehmigung des Vertrags in Bausch und Bogen, gegen die ich mich nun schon des öfteren gewandt habe.

Der betonten Verwerfung der Genehmigung des ganzen Vertrags, die in der Praxis des englischen Staatsrechts zum Ausdruck kommt, stimmt auch *Meier* wenigstens teil-

weise zu, wenn er schreibt:[1]) „Der Erlass einer äusserlich selbständigen Parlamentsakte ist besonders in den beiden Fällen geboten, wenn es sich entweder um einen Vertrag handelt, der nur zum geringsten Teile Bestimmungen enthält, welche in die Gesetzgebungsphäre eingreifen, oder wenn die Aenderungen der Gesetzgebung, die aus Veranlassung des Vertrages eintreten, allgemeine und dauernde sein sollen". Gerade der Umstand, dass ja alle Staatsverträge nicht durchweg Bestimmungen enthalten, die in die Gesetzgebung fallen, macht ja die sogenannte Genehmigung des ganzen Vertrags so überflüssig. *Meier* müsste noch einen Schritt weiter gehen; es soll nicht nur darauf ankommen, ob der Vertrag nur zum „geringsten Teile" solche Bestimmungen enthält, sondern wenn überhaupt auch nur irgend eine Bestimmung in die Gesetzgebungsphäre fällt, sollte man den Vertrag nicht „genehmigen". In England geht man ja auch ganz logisch vor, indem man eine solche „Genehmigung" nicht erfolgen lässt.

Wie richtig auch in der geschäftsordnungsmässigen Behandlung das englische Parlament verfährt, darüber *Meier:*[2]) „Sieht man nun im einzelnen auf die Geschäftsbehandlung, die dem Vertrage im Parlament zu teil geworden ist, so ist derselbe niemals in unmittelbarer Weise der Beratung oder Abstimmung unterworfen worden, wenn auch die Beratung sich aller einzelnen Teile desselben und die Abstimmung indirekt auf die meisten Positionen sich erstreckt hat. Der Vertrag ist mit anderen Worten nur zur Kenntnisnahme, nicht aber zur Beschlussfassung dem Parlamente mitgeteilt; der Vertrag selbst steht in dieser Beziehung nicht anders als die zur Erläuterung des Vertrages vorgelegte Korrespondenz. Der Vertrag dient nur zur Motivier-

[1]) *Meier* S. 122.
[2]) *Meier*, S. 128.

ung der sich an denselben knüpfenden Gesetzentwürfe, insbesondere auch zur Kontrolle darüber, ob die eingebrachten Gesetzentwürfe, die der gesetzlichen Zustimmung bedürftigen Vertragsbestimmungen sämtlich enthalten."

England ist das klassische Land des Parlamentarismus. So hat sich auch bei ihm die Behandlung der Staatsverträge zu einer Form durchgerungen, die allen Forderungen der Theorie entspricht. Die auf der einen Seite wie wünschenswert, den König als das völkerrechtliche kontrahierende Organ erscheinen lässt, und auf der anderen dem Parlament eine durchaus wirksame der Idee des Konstitutionalismus entsprechende Beteiligung sichert.

Der englische Parlamentismus hat sich auch gegen ein Missbrauch der Delegationsgewalt ein Schutz in einem wirksamen Ministerverantwortlichkeitsgesetz geschaffen. Übrigens wird im ganzen nur bei minder wichtigen Verträgen die Form des Ermächtigungsgesetzes gewählt.

In den Vereinigten Staaten von Nordamerika steht die Befugnis, Staatsverträge abzuschliessen, dem Präsidenten zu, nachdem er vorher die Zustimmung des Senates eingeholt hat. Es sind zwei Drittel der abgegebenen Stimmen erforderlich, um dem Präsidenten den Abschluss des Vertrags den er dann selbständig vornehmen kann, zu ermöglichen. „The President shall have power, by and with the advice and consent of the senators praesent concour". [1]) Diese sogenannte treaty making power ist ein besonderes Gebilde der amerikanischen Verfassung, das *Meier* folgendermassen schildert: [2]) „Demgemäss hat der Präsident die eigentliche Initiative; es ist sein ausschliessliches Recht, Verhandlungen anzuknüpfen, oder nicht, er erscheint auch in sämtlichen

---

[1]) Konstitution of the United States Art. II. Sekt. 2. § 2. zitiert bei *Wegmann*.

[2]) *Meier*, S. 164.

Verträgen als der alleinige Kontrahent . . . der Abschluss des Vertrags ist aber erst dann perfekt, wenn die erforderliche Zweidrittelmajorität zugestimmt hat. In den Verträgen selbst wird daher die Ratifikation abhängig gemacht von der vorherigen Zustimmung des Senats. Und zwar ist der Senat in seinen Entschliessungen vollständig frei, wie denn in der Tat Fälle der Ablehnung bis in die neueste Zeit vorgekommen sind".

Über die Mitwirkung der Volksvertretung bei Staatsverträgen enthält die amerikanische Verfassung keine Bestimmung. Es herrscht daher ein Streit in der Literatur darüber, ob trotz des nach der Ratifikation des Präsidenten unzweifelhaft vorliegenden völkerrechtlichen Abschlusses des Vertrags das Repräsentantenhaus bezüglich des in Gesetzesbefehl umzusetzenden Inhalts der Staatsverträge in seinen Entschliessungen vollständig frei sei, oder ob es verpflichtet sei den Vertragsbestimmungen, die in seine Machtsphäre hineinreichen unbedingt seine Zustimmung zu erteilen. (Die Staatsverträge seien the supreme law of the land). Ich schliesse mich in dieser Hinsicht *Meier* an, der der Ansicht ist, dass wie in allen anderen konstitutionellen Staaten auch hier ein Anspruch dahingehend besteht, dass dem Repräsentantenhaus, soweit Gesetze oder Geld zur Ausführung des Vertrags benötigt werden eine unabhängige Beschlussfassung zukommt. Das Repräsentantenhaus hat auch dieses Recht ausdrücklich in zwei Resolutionen für sich in Anspruch genommen, die am 30. März 1796 und am 14. Juli 1868 gefasst worden sind. Die Argumentation *Meiers* hat vor allem das ausschlaggebende Moment für sich, dass sie verhindert, wie es bei der anderen Auslegung möglich ist, dass alle Rechte aus den Händen des Parlaments in die des Senats und Präsidenten gleiten. Wenn nämlich die Volksvertretung dem Vertragsinhalt unter allen Umständen zustimmen müsste, so könnte auf dem Umweg

über den Staatsvertrag das ganze geltende Recht einfach geändert werden, indem mit dem anderen Staate Abkommen getroffen würden, zu deren Ausführung eine Aenderung der bestehenden Gesetze erforderlich wäre, der dann nach der Meinung dieser Schriftsteller die Volksvertretung unbesehen und unter allen Umständen zustimmen müsste.

Die Praxis bedient sich in den Vereinigten Staaten von Nordamerika gewöhnlich lediglich eines Ausführungsgesetzes zum Vertrag, wogegen auch vom Standpunkt der Theorie nichts einzuwenden ist. Die Verträge werden auch soweit ersichtlich dem Repräsentantenhaus erst nach der Ratifikation vorgelegt; eine wesentliche Differenz zwischen Präsident und Volksvertretung hat sich hieraus noch nicht ergeben.

In der japanischen Verfassung ist das Recht zum Vertragsabschluss unbedingt dem Kaiser zugewiesen. § 13 lautet:

„Der Kaiser erklärt Krieg, schliesst den Frieden und geht Verträge ein". Über die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Inkraftsetzung des Vertrags gibt die Verfassung keinerlei Bestimmungen. Arimori äussert sich hierüber folgendermassen:[1]) „Ob die Genehmigung des Reichstags für die Gültigkeit der mit dem Auslande geschlossenen Verträge erforderlich ist oder nicht, darüber enthalten die Verfassungen und die sonstigen Gesetze keine Bestimmungen. Der Abschluss eines Vertrages mit dem Auslande und die Anordnung dessen rechtlicher Wirksamkeit gegenüber dem Inlande sind zwei verschiedene Rechtsakte. Das eine ist ein völkerrechtlicher, zweiseitiger Vertrag, und das andere ein einseitiger Akt staatsrechtlicher Natur. Das erstere Recht steht nach der Verfassung dem Kaiser zu. Kann er aber auch den zweiten Willensakt des Staates ohne Mit-

---

[1]) *Arimori*, Das Staatsrecht von Japan. S. 63.

wirkung oder Genehmigung des Reichstages mit staatsrechtlicher Wirksamkeit nach Innen ausüben? Nach der japanischen Verfassung ist diese Frage im bejahenden Sinne zu beantworten. Schliesst der Kaiser mit einem ausländischen Staate einen Vertrag auf Grund eines verfassungsmässigen Rechtes ab, so ist der Staat dem Auslande gegenüber zur Ausführung desselben verpflichtet. Der Kaiser als das Hauptorgan des Staates befiehlt demgemäss durch einen Verwaltungsakt auf Grund des in Artikel 9 der Verfassung ihm zustehenden Rechtes, den Behörden und Untertanen, die nach dem Vertrage ihnen obliegenden Aufgaben und Pflichten zu erfüllen. Der in dem Verwaltungsakt enthaltene Befehl des Kaisers bedeutet die staatsrechtliche Gültigkeit des völkerrechtlichen Vertrags. Wenn dieser Verwaltungsakt eine Rechtsnorm enthält, so ist er ein Gesetz in materiellem Sinne, welches nicht im Wege der Gesetzgebung zustande gekommen ist. Für den Inhalt des Vertrages ist der betreffende Ressorminister dem Kaiser verantwortlich“.

Diese Auslegung der japanischen Verfassung steht sowohl mit den Grundsätzen einer konstitutionellen Monarchie, die Japan doch sein will, als auch mit dem tatsächlichen Inhalt der Verfassung in Widerspruch, wobei natürlich das erstere Argument weichen würde, wenn sich in der japanischen Verfassung eine ihm tatsächlich widerstreitende Bestimmung fände. Die Beweisführung *Arimoris* stützt sich auf Artikel 9 der Verfassung, derzufolge der Kaiser zum Erlass von Verwaltungsverordnungen in weitem Umfange ermächtigt ist; sie übersieht aber die ausdrückliche Bestimmung desselben Artikels, dass „mittels solcher Verordnungen jedoch die Gesetze in keiner Weise geändert werden dürfen“. Insofern also die Ausführung eines Staatsvertrags eine Änderung bestehender Gesetze mit sich führt, kann der Kaiser den Inhalt des Staatsvertrags nicht auf dem Wege der Verordnung in Kraft setzen, sondern es

fahren in den meisten Fällen nicht auf einer Rechtspflicht, sondern auf politischen Erwägungen; diese ändern aber in keiner Weise die Tatsache, dass das Parlament in diesen Staaten beim völkerrechtlichen Abschluss nicht beteiligt ist.

Die Mitwirkung der Volksvertretungen hat also in der Regel, rein juristisch betrachtet, erst nach der Ratifikation zu erfolgen; mit der Art der Einholung der Genehmigung der Volksvertretung wird in den einzelnen Staaten verschieden verfahren. Aber es lassen sich auch hier die schon öfters erwähnten drei Formen der Zustimmung feststellen, erstens die Genehmigung des ganzen Vertrags, zweitens ein Ausführungsgesetz mit oder ohne Vorlage des Vertrags und drittens ein Ermächtigungsgesetz zur Ausführung des Vertragsinhalts. Über den verschiedenen Wert dieser drei Verfahren ist zur Genüge gesprochen worden; in nuce ist die „Genehmigung" des Vertrags häufig ohne rechten Sinn; bei der Delegation ist für die einzelnen Staaten erst festzustellen, ob sie von der Verfassung erlaubt ist; sie führt aber ausserdem eine Verschiebung der gesetzgebenden Gewalt zu Gunsten des Staatsoberhauptes herbei; hingegen treffen die Ausführungsbestimmungen am besten den Kern der Sache, indem sie die Verordnungsgewalt unangetastet lassen und nicht zur Genehmigung von Dingen führen, die gar nicht in der Kompetenz des eigenen Staates liegen. Wenn die Praxis nicht gleichmässig verfährt und die unrichtigste Methode, die der Genehmigung des ganzen Vertrags, am häufigsten in Anwendung bringt, so wird zu prüfen sein, ob der vorgeschlagene Weg immer nur das Ausführungsgesetz zu genehmigen sich mit den positiven Verfassungsbestimmungen in Einklang bringen lässt. Eigentlich müsste das natürlich für jede Verfassung einzeln festgestellt werden; da das jedoch hier zu weit führen würde, so werden nur einerseits die Braunschweigische, und ander-

seits die belgische und deutsche Verfassung kurz betrachtet.

Eine Mitwirkung der Volksvertretung kommt nach der braunschweigischen Verfassung beim Abschluss des Vertrags nicht in Betracht. Wenn nun die politische Erwägung dazu geführt hat, dass häufig schon vor der Ratifikation Staatsverträge den Kammern vorgelegt werden, so fragt sich nun, ob bei dieser vorzeitigen Vorlage an das Parlament in einem etwaigen Beschlusse bereits auch die Zustimmung zur Ausführung dieses Vertrags, der aber dann doch gar nicht besteht, anzunehmen ist. Gemäss der früheren Darstellung bin ich nicht geneigt, das anzunehmen. Die Regierung erfüllt, wenn sie den Vertragsentwurf vor der Ratifikation vorlegt, in Braunschweig keinerlei Rechtspflicht, sondern sie kommt etwaigen politischen Bedürfnissen nach; diese rechtfertigen aber keineswegs die Annahme einer völligen Umgestaltung der juristischen Konstruktion; sondern wenn hierin ein plus liegt, das die Regierung über ihre Pflicht hinaus tut, so wird auch auf Seite des Parlaments ein Mehr in seiner Tätigkeit gefordert werden können. Dieses Mehr besteht in einer zweimaligen Aktion der Kammer. Verfährt die Regierung nach ihrem Schein, so kann hiervon keine Rede sein, das Parlament tritt dann lediglich nach erfolgter Ratifikation einmal in Tätigkeit. Wünscht die Regierung schon vor der Ratifikation die Stellung der Kammer zu erfahren, so kann die Ständekammer, ohne dass sie dadurch am Abschluss beteiligt wird, die Regierung in entsprechender Weise von ihrer Gesinnung verständigen. Die braunschweigische Verfassung bietet für ein solches Verfahren auch Raum, indem § 8 bestimmt: „Die Ständeversammlung wird sobald es die Umstände zulassen, von solchen Verträgen in Kenntnis gesetzt“. Darüber, wann die Umstände eine Veröffentlichung zulassen, hat natürlich die Regierung selbst zu unterscheiden; sie kann das vor

und nach der Ratifikation tun. Hierbei muss ich allerdings auf eins aufmerksam machen; legt die Regierung vor der Ratifikation den Vertrag vor, so setzt sie sich dadurch etwas mit dem Wortlaut der Verfassung in Widerspruch, da ja der Vertrag erst mit der Ratifikation entsteht. So legt sie also, wenn sie schon vor der Ratifikation das Abkommen bekannt gibt, der Ständeversammlung nur einen Vertragsentwurf vor.

Bei Gelegenheit dieser Kenntnisnahme des Vertragsentwurfes kann das Parlament seine Meinung so deutlich zum Ausdruck bringen, dass der Regierung darüber keine Zweifel entstehen, ob sie bei der Ausführung der Staatsverträge auf die Mitwirkung der Volksvertretung rechnen kann.

Bezüglich der Mitwirkung der Kammer bei der Ausführung gibt die braunschweigische Verfassung eine überaus klare, mit den entwickelten Theorien durchaus in Einklang stehende Vorschrift. Von einer Genehmigung des Vertrags ist dort keine Rede, ebenso wenig von der Möglichkeit einer Delegation. Bei Gesetzänderungen, die infolge (sehr gut!) der Staatsverträge benötigt werden, soll die Mitwirkung wie bei jedem Gesetzentwurf erforderlich sein, ebenso sollen die zur Ausführung nötigen Geldmittel bewilligt werden müssen: „Die zur Ausführung derselben erforderlichen Mittel bedürfen der ständischen Bewilligung und sollen in deren Folge neue Landesgesetze erlassen oder die bestehenden aufgehoben oder abgeändert werden, so ist hierzu die verfassungsmässige, ständische Mitwirkung erforderlich“. So fordert also die braunschweigische Verfassung in der Tat das von mir verteidigte Ausführungsgesetz, wobei sie jedoch nichts darüber sagt, ob dieses mit oder ohne Vorlage des Staatsvertrags zu fordern ist. Auch hierin scheint mir die braunschweigische Verfassung sehr gut gewählt zu haben, indem sie durch jene Bestimmungen bezüglich der Mitteilung an die Ständeversammlung ent-

weder eine vorherige Kenntnisgabe — die Regierung wird dann die Meinung des Parlaments kennen — oder eine nachträgliche Vorlage mit einem Ausführungsgesetz ermöglicht, oder indem sie endlich überhaupt von einer Vorlage absieht, z. B. wenn der Vertrag geheim gehalten werden soll, so dass dann lediglich die Vorlage eines Gesetzentwurfs, der den Inhalt des Staatsvertrags zu verwirklichen geeignet ist, erfolgen kann.

Ebenso klar und übersichtlich gab auch die Verfassung des ehemaligen Königreichs Hannover Auskunft.

In der belgischen Verfassung kommt der Volksvertretung keine Mitwirkung beim Abschlusse zu. Über die Anteilnahme bei der Inkraftsetzung sagt die Verfassung, dass gewisse Staatsverträge „n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres". Auch hier wird aus politischen Gründen häufig eine vorherige Vorlage des Vertragsentwurfes erfolgen, auch hier kann von einer Rechtspflicht hierzu keine Rede sein, und die vorherige Vorlage vollzieht sich ganz wie in Braunschweig, en donnant connaissance aux chambres. Soweit stimmt also die belgische Verfassung mit den oben für Braunschweig entwickelten Grundsätzen überein. Verträge, eigentlich Vertragsentwürfe können schon vor der Ratifikation der Kammer zur Kenntnisnahme vorgelegt werden, eine Beschlussfassung zur Ausführung des Staatsvertrags steckt darin noch nicht.

Unklarer ist dagegen die belgische Verfassung in ihrer Vorschrift über die Art der staatsrechtlichen Inkraftsetzung des Vertrags. Zum Effet, aber nur zum staatsrechtlichen Effet ist die Mitwirkung der Kammer erforderlich. Die Kammer muss dem Vertrag zustimmen, aber nicht zum völkerrechtlichen Abschluss, sondern zur staatsrechtlichen Inkraftsetzung. Nun kann man nicht immer von dem ganzen Vertrag sagen, dass alle seine Bestimmungen für

die Staatsangehörigen verbindlich sein sollen. (Reblaus-Konvention) und ganz sicher braucht nicht der ganze Vertrag das assentiment der Kammer (Verordnungssphäre). So bleibt nur übrig anzunehmen, dass die Bestimmung der belgischen Verfassung nicht genau präzisiert ist, sondern dass sie so gemeint ist: derjenige Vertragsinhalt, der der Kompetenz der Kammer untersteht, bedarf zu seiner staatsrechtlichen Wirksamkeit der Zustimmung des Parlaments.

Bei einer derartigen Interpretation dieser Bestimmung liesse sich auch auf Grund der gebrachten Erörterung die belgische Praxis so umgestalten, dass sie den Anforderungen der Theorie entspräche. Dann könnten auch in Belgien Staatsverträge durch Ausführungsgesetze mit oder ohne Vorlage des Vertrags wirksam werden. Hierfür spricht auch noch folgende Erwägung. Geheime Verträge brauchen wenn „das Interesse und die Sicherheit des Staates es nicht erlauben“ der Kammer nicht vorgelegt werden, und doch können Ausführungsbestimmungen zu einem solchen Vertrage der Mitwirkung der Kammer recht wohl bedürfen. Hierdurch hört das Geheimnis des Vertrags noch nicht auf; denn gewisse Ausführungsmassregeln z. B. militärischer Natur lassen häufig keinerlei Rückschluss auf dat Bestehen oder wenigstens den Inhalt eines geheimen Vertrages zu. Auch hier kann also von einer Genehmigung des ganzen Vertrags keine Rede sein; lediglich die Ausführungsverordnungen unterliegen der Mitwirkung der Volksvertretung.

Die Betrachtung auch der Reichsverfassung geht von der Voraussetzung aus, dass der Reichstag am völkerrechtlichen Abschluss der Staatsverträge nicht beteiligt ist; wohl aber steht ihm bei der staatsrechtlichen Inkraftsetzung eine Mitwirkung zu. Artikel 11 der Reichsverfassung Absatz 3: „Insoweit die Verträge mit fremden Staaten sich auch solche Gegenstände beziehen, welche nach Artikel 4 in den Bereich der Reichsgesetzgebung gehören, ist zu ihrem Ab-

schluss die Zustimmung des Bundesrats und zu ihrer Gültigkeit die Genehmigung des Reichstags erforderlich".

Politische Rücksichten bringen es auch im Reiche zuwegen, dass Staatsverträge meistens vor der Ratifikation vorgelegt werden, obwohl die Praxis auch Beispiele kennt, wo Verträge erst nach erfolgter Ratifikation dem Reichstag zur Behandlung unterbreitet worden sind. Es sei hier an den Handelsvertrag mit Österreich-Ungarn vom 16. Dezember 1878 erinnert, der erst nach der Ratifikation, ja sogar erst nach Inkraftsetzung dem Reichstag vorgelegen hat, in ihrer Rechtfertigung führte die Regierung ausdrücklich nur an: „Und soweit der österreichischen Regierung gegenüber . . . die Verpflichtungen vollständig erfüllen zu können, welche wir glaubten zum Besten des Reiches übernehmen zu sollen".[1]) Hier zeigt sich also, dass man Indemnität nicht verlangte, weil der Vertrag ratifiziert worden war, sondern weil man sein Inhalt bereits in Kraft gesetzt hatte.

Einige Schriftsteller nehmen an, dass sogar eine staatsrechtliche Rechtspflicht des Kaisers vorliege, schon vor erfolgter Ratifikation die Genehmigung des Reichstags einzuholen. So sagt *Laband*:[2])

„Der Kaiser wird durch die Vorschrift des Artikel 11 Absatz 3 genötigt, auch wenn dieselbe seine völkerrechtliche Legitimation zur Vertretung des Reichs unberührt lässt, bei Staatsverträgen, welche in den Bereich der Gesetzgebung eingreifen, vor ihrem Abschluss die Zustimmung des Bundesrats und Reichstags einzuholen. Der Vorgang ist nicht der, dass erst der Staatsvertrag abgeschlossen und dann derselbe vom Reichstag genehmigt wird, sondern der regelmässige und übliche Weg ist der, dass der Bundesrat

[1]) Reichstagsverhandlungen vom 20. Februar 1879. Bd. 50. S. 41.
[2]) *Laband*, S 130.

und der Reichstag zuerst ihre Zustimmung zur Ausführung des Vertrags erteilen, und dass darauf erst der Kaiser den Vertrag abschliesst. Aus der Vorschrift des Absatz 3 cit. ergibt sich, wenn man sie in der angegebenen Weise auslegt, die verfassungsmässige Rechtspflicht des Kaisers, von der ihm anvertrauten Vertretungsbefugnis in dem von dem Absatz 3 getroffenen Fällen nur Gebrauch zu machen, nachdem er die Zustimmung des Bundesrats und die Genehmigung des Reichstags erlangt hat, es sei denn, dass er mit Zuversicht auf die nachträgliche Genehmigung rechnen kann, und ein Aufschub des definitiven Vertragsabschlusses mit Nachteilen verknüpft ist".

Ich kann mich dieser Ansicht nicht anschliessen. *Laband* gibt selbst zu, dass diese Rechtspflicht nicht immer besteht, dass sie in einem Teil der Fälle gegeben sei, in einem anderen Teile nicht. Auf was stützt sich aber diese Scheidung? Auf eine Verfassungsbestimmung ganz sicher nicht; höchstens also auf die politische Erwägung, dass der Kaiser „mit Zuversicht auf die nachträgliche Genehmigung rechnen kann". Es scheint keine Rechtspflicht des Kaisers zu sein in der angegebenen Weise die Mitwirkung des Reichstags in Anspruch zu nehmen, diese Pflicht ist vielmehr politischer und moralischer Natur. Wenn der Kaiser vor einem Zwiespalt mit dem Reichstag nicht zurückscheut, oder wenn er glaubt durch die vollendete Tatsache eines Vertragsschlusses auf die Entschliessung des Parlaments einen Druck ausüben zu können, so wird niemand sagen dürfen, dass der Kaiser dadurch das Recht verletzt habe. Auf die Gefahr hin, dem Ausland gegenüber in eine für ihn unwürdige Lage gebracht zu werden, wird der Kaiser unbeschadet des Rechts in dieser Weise vorgehen können. Denn es ist und bleibt sein gutes Recht, Staatsverträge völkerrechtlich bindend abzuschliessen.

*Jellinek* sagt hierzu:[1]) „Hier (im deutschen Reich) ist es in den meisten Fällen ein Gebot ehrlicher äusserer und innerer Politik, wohl auch in den meisten Fällen politischer Klugheit, den Vertrag vor der Ratifikation den Kammern zur Genehmigung vorzulegen, zum Rechtssatz müsste er durch einen Akt der Verfassungsgesetzgebung erhoben werden. Selbst diejenigen, welche wie z. B. *Laband* für das Deutsche Reich eine Rechtspflicht zur vorhergängigen Einholung der parlamentarischen Genehmigung annehmen, behaupten nicht, dass mit Verletzung dieser Pflicht ein Vertragsschluss möglich sei, sodass gegebenenfalls die Lehre von der potenziell bloss völkerrechtlichen Gültigkeit der Verträge auch fernerhin einen Anlass zu praktischer Geltung zu finden vermeint“.

Die einfachere Form der juristischen Konstruktion für die Reichsverfassung ist die der „Genehmigung des Reichstags“ nach erfolgter Ratifikation. Dann ist die Mitwirkung des Reichstags zur Umwandlung des Vertrags in das Gesetz erforderlich; zur Gültigkeit, das ist zur staatsrechtlichen Gültigkeit des Vertragsinhalts gehört die Genehmigung des Reichstags. Auch hier frägt sich, wie bei der belgischen Verfassung, ob die Genehmigung in der Tat den ganzen Vertrag ergreifen muss; auch hier bin ich der Ansicht, dass der Ausdruck „Genehmigung“ des Vertrags ungenau ist, und dass er wie der ihm entsprechende „assentiment des chambres“ umgedeutet werden muss in: Genehmigung des Vertragsinhalts, soweit er der Kompetenz des Reichstags untersteht. Für diesen Fall ergeben sich dann dieselben Folgerungen wie für Belgien: Ablehnung der Genehmigung des Vertrags; Annahme eines Ausführungsgesetzes mit Vorlage des Vertrags. Zu dieser Änderung, dass nämlich der Vertrag mit vorgelegt werden

[1]) *Jellinek*, Gesetz und Verordnung, S. 358.

muss, sind wir im Gegensatz zur englischen Verfassung doch gezwungen, wenn wir den Ausdruck der Verfassung wie das ja wünschenswert ist, soweit wie möglich beibehalten wollen.

Etwas schwieriger gestaltet sich die Beantwortung der Frage nach der Mitwirkung des Reichstags, wenn, wie es ja meistens geschieht, der Vertragsentwurf aus politischen Rücksichten schon vor der Ratifikation dem Reichstag vorgelegt wird.

Dann soll also der Reichstag sich 1. damit einverstanden erklären, dass die Regierung einen Vertrag nach Massgabe des vorgelegten Entwurfs abschliesst, und 2. soll der Reichstag zu gleicher Zeit den Vertragsinhalt zum Gesetz erheben. Es wurde schon früher ausführlich auseinandergesetzt, warum dies nicht uno actu geschehen sollte. Die einzige Möglichkeit unter der ein Verfahren uno actu logisch bleibt, ist die, dass zu gleicher Zeit mit der Genehmigung des Vertragsabschlusses durch ausdrücklichen Beschluss vom Reichstag und Bundesrat die Gesetzgebung für diesen besonderen Fall an den Kaiser delegiert wird, und dass, wenn, wie es öfters geschieht, mit dem Vertragstext ein Ausführungsgesetz vorgelegt wird, das Recht dieses Ausführungsgesetzes nach erfolgter Ratifikation in Kraft zu setzen, gleichfalls an den Kaiser delegiert wird. Gegen beides bleibt nach wie vor der Einwand zu erheben, dass entgegen dem Grundgedanken der Reichsverfassung auf diese Weise der Kaiser an der Gesetzgebung beteiligt würde und dass die Publikation der Gesetze, die sonst seine Pflicht ist, mit der Ratifikation in sein Belieben gestellt würde. Auf diese Weise wird eine Machtverschiebung zu Gunsten des Kaisers und zu Ungunsten der Einzelstaaten (Bundesrat) und der Volksvertretung (Reichstag) herbeigeführt. Will man diesen Weg nicht einschlagen, so bleibt als richtigstes Verfahren eine zweimalige getrennte Aktion des Reichs-

tags übrig, einmal für die Kenntnisnahme des Vertragsentwurfs vor der Ratifikation (die Regierung ist nicht verpflichtet, dem Reichstag diese Kenntnis zu verschaffen), ein zweitesmal nach der Ratifikation, um den Staatsvertrag zum Gesetz zu machen.

Ich glaube auch, dass ein solches Verfahren mit den positiven Vorschriften der Reichsverfassung in Einklang zu bringen ist. Für diejenigen, die glauben, dass eine Rechtspflicht des Kaisers zur Vorlage des Vertragsentwurfes vor der Ratifikation bestehe, liegt dann in der ersten Aktion, die Erfüllung der Verfassungsvorschrift (allerdings etwas bedenklich, weil dadurch eine beträchtliche Annäherung an das völkerrechtliche System stattfindet) und in dem zweiten Handeln des Parlaments die Mitwirkung zur Umsetzung des Vertragsinhalts zum Gesetz, die ja auch ohne besondere Vorschrift (vergleiche die zehn deutschen Kleinstaaten) bei Gesetzesänderung oder Geldbewilligungen ohne dies erforderlich wäre. Wer dagegen wie ich in der Vorlage vor der Ratifikation nur eine polische Höflichkeit sieht, der wird auch vom Reichstag fordern, dass er mit gleicher Münze zahle und ebenso höflich der Regierung seine Stellungnahme zum Vertragsentwurf kundgebe; die eigentliche in der Verfassung vorgesehene Mitwirkung bleibt für mich in den Massnahmen zur Inkraftsetzung nach erfolgter Ratifikation bestehen. Die geeignetste äussere Form wird ein Ausführungsgesetz zu dem dem Reichstage ja schon bekannten Vertrage sein.

Nach den Staaten des englischen Systems wäre jetzt die Inkraftsetzung bei denen des völkerrechtlichen zu betrachten; diese Erörterung wurde jedoch beim Abschluss der Staatsverträge angestellt und braucht hier nicht wiederholt zu werden; nur sei eine Bemerkung hinzugefügt. Die Unhaltbarkeit der Genehmigung und Inkraftsetzung des

Vertrags uno actu fällt für diejenigen Staaten des völkerrechtlichen Systems weg, bei denen die Volksvertretung schon bei der Ratifikation mitwirkt. Soviel ich sehe, ist das gegenwärtig nur bei der Schweiz der Fall. Hier lässt sich kein Einwand dagegen erheben, dass im Ratifikationsbeschluss theoretisch geschieden, zeitlich vereint, der Gesetzesbefehl liege.

§ 12.

## Der Umfang der Mitwirkung der Volksvertretung.

Eine allgemeine Angabe, welche Staatsverträge einer Mitwirkung der Volksvertretung bedürfen, lässt sich bei der grossen Verschiedenheit der hierauf bezüglichen Verfassungsbestimmungen nicht geben. Es würde auch zu weit führen, die einzelnen Verfassungsbestimmungen hier aufzuzählen und an jede eine unter Umständen sehr ausgedehnte Interpretation zu knüpfen. Es wird auf die zahlreichen im Text wörtlich aufgeführten Vorschriften verschiedener Verfassungen verwiesen. Mit Sicherheit lässt sich für alle Verfassungen nur das sagen: sofern durch den Inhalt der Staatsverträge eine Schaffung, Änderung oder Aufhebung von Gesetzen erreicht werden soll, ist die Mitwirkung der Volksvertretung unbedingt erforderlich. In den konstitutionellen Staaten kommen Gesetze nur mit Hilfe der Volksvertretung zustande, und auch wenn Gesetze auf den Umweg über den Staatsvertrag geschaffen werden sollen, fällt dieses Erfordernis nicht weg; viele Verfassungen betonen das ausdrücklich. Aber auch für diejenigen, die eine diesbezugliche Vorschrift überhaupt nicht haben, ist gezeigt worden, dass die Mitwirkung der Volksvertretung für diesen Fall doch unentbehrlich bleibt. „Selbst wenn man der Landesvertretung die auswärtigen Angelegenheiten entzieht, wird sie vermöge ihres Anteils am Gesetzgebungs-

recht noch befugt sein, die Vorlage derjenigen Verträge zur Prüfung und Bestätigung zu fordern, welche für die Untertanen die Bedeutung von Gesetzen annehmen". [1])

Für fast alle Staaten ist der Volksvertretung, mitunter dieser allein unter Ausschluss der ersten Kammer (des Oberhauses), das Geldbewilligungsrecht eingeräumt; sehr viele lassen die Kammer an Handelsverträgen mitwirken, andere gestatten ohne Beteiligung des Parlaments keinerlei Belastung des einzelnen Staatsbürgers. In den meisten unterstehen auch Verträge die sich auf Gebietsabtretungen oder Erwerbungen beziehen, gleichfalls dem Parlament; dagegen ist für Friedensverträge nicht bei allen Staaten die Mitwirkung der Volksvertretung erforderlich. Eine Zusammenstellung der diesbezüglichen Vorschriften für sämtliche deutsche Bundesstaaten findet sich in einer Greifwalder Dissertation vom Jahre 1904. [2])

---

[1]) *Bluntschli*, Staatswörterbuch IX. 630.

[2]) *Pommerening*, Die auswärtigen Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten S. 52.

## Die Mitwirkung der Volksvertretung bei der Aufhebung und Ausserkraftsetzung der Staatsverträge.

### § 13.

Mit der Aufhebung und Ausserkraftsetzung der Staatsverträge hat sich die Literatur nur in sehr geringem Umfang beschäftigt; abgesehen von einzelnen Punkten, die zumal von *Seligmann* und *Heilborn* herausgegriffen worden sind, findet sich eine zusammenhängende Darstellung eigentlich nur in einer kürzlich von *Riess* erschienenen Schrift.[1]) Diese Vernachlässigung ist nicht ohne Grund erfolgt, da, während die Einführung von Staatsverträgen geeignet ist häufig im Staatskörper hervorragende Umwälzungen herbei zu führen, man dasselbe bezüglich der Endigung nicht immer sagen kann. *Riess* bemerkt ganz richtig:[2]) „Denn während die Eingehung . . . . zum Zwecke und zur Folge hat, die Vertragsstaaten zur Schaffung, Änderung oder Aufhebung von Rechtsnormen zu verpflichten oder ihnen finanzielle Lasten aufzuerlegen, zeigt die Endigung dieser Verträge nicht etwa einfach das Gegenbild von Zweck und Folge ihres Abschlusses auf". Die knappe Behandlung entspricht auch dem Wortlaut der Verfassungen, von denen nur sehr wenige der Aufhebung der Staatsverträge gedenken.

---

[1]) *Riess*, Die Mitwirkung der gesetzgebenden Körperschaften bei Staatsverträgen nach deutschem Staatsrechte 1904.

[2]) eod. S 86.

Genau wie bei der Eingehung des Staatsvertrags ist auch bei seiner Endigung ein zweifaches Element zu finden, das völkerrechtliche, das sich mit der Aufhebung des Vertrags befasst und das staatsrechtliche, das sich um seine Ausserkraftsetzung sorgt.

Die Aufhebungsgründe kann man mit *Riess* scheiden in solche, die in einer Willenserklärung des eigenen Staates bestehen und andere, zu denen eine solche nicht erforderlich ist. Zur ersten Gruppe scheidet *Riess*:[1] „Einmal kann ein Vertrag durch einen anderen Vertrag aufgehoben werden; sodann aber gibt es auch einseitige Willenserklärungen, die die Endigung von Verträgen herbeiführen; hierher gehören Rücktrittserklärungen und die grosse Klasse der Kündigungen.“ Zur zweiten Gruppe gehören „Untergang des anderen Kontrahenten, Erreichung des Vertragszwecks, Ende der Vertragszeit, sowie Kündigung von Seiten des anderen Staates“. Dass bei letztern von einer Mitwirkung der Volksvertretung keine Rede sein kann, versteht sich von selbst.

Bei den übrigen wird sich die Feststellung der Mitwirkung der Volksvertretung bei der Aufhebung der Staatsverträge an die Frage der Legitimation anknüpfen. Die Ermangelung positiver Vorschriften bringt es mit sich, dass „die Erkenntnis des Rechtes der Vertragsendigung nur in der Fortentwickelung der Rechtssätze über die Stellung der gesetzgebenden Organe zur völkerrechtlichen Vertretung und zur Gesetzgebung im allgemeinen besteht“.[2])

Einige Verfassungen, so die schwedische und dänische weisen dem Könige das Recht ausdrücklich zu, Verträge aufzuheben. Auch bei den Staaten des englischen Systems die keine Bestimmung über die Legitimation treffen, und

---

[1]) *Riess*, S. 88.
[2]) *Riess*, S. 88

bei denen zweifellos dem König die unbedingte Legitimation zum Abschluss zusteht, lässt sich aus denselben Gründen auch seine Legitimation zur Aufhebung fordern. Ebenso wird der Souverän bei den Staaten, die ihm das Vertragsschliessungsrecht unbedingt zubilligen, ohne der Mitwirkung des Parlaments Erwähnung zu tun, zweifellos auch das Recht zustehn, Verträge aufzuheben. Auch die Staaten des englischen Systems, die über die Mitwirkung der Volksvertretung Auskunft geben, die ihr aber lediglich staatsrechtliche Bedeutung zuschreiben, werden dem Souverän das Recht zur Aufhebung gleichfalls zubilligen müssen; denn einmal sagt die Verfassung nichts über die Aufhebung der Staatsverträge; dann wird man in Staaten wie Preussen annehmen müssen, dass dieses Recht wie alle, welche der Krone nicht ausdrücklich genommen sind, ihr verblieben ist. Oder man wird sagen können, dass, da eine völkerrechtliche Beschränkung der Legitimation durch die Betonung der staatsrechtlichen Erfordernisse bei der Inkraftsetzung der Staatsverträge nicht stattfindet, eine solche bei der Aufhebung der Staatsverträge, wo von einer Mitwirkung überhaupt nicht die Rede ist, entweder analog dem Abschluss oder, da eine Mitwirkung nicht ausdrücklich vorgesehen sei, gleichfalls nicht stattfindet.

Auch für die Staaten des völkerrechtlichen Systems finden sich keine Bestimmungen über die Mitwirkungen der Volksvertretung beim Abschluss. Man wird also gleichfalls einmal wegen der nicht erfolgten Einschränkung der Gewalt des Staatsoberhaupts und dann wegen des Mangels einer ausdrücklichen Vorschrift die völkerrechtliche Legitimation zur Aufhebung lediglich dem völkerrechtlichen Vertreter zuschreiben. Das Staatsoberhaupt besitzt also die unbedingte Legitimation zur Aufhebung von Staatsverträgen und diese Legitimation entspricht auch den politischen Bedürfnissen, da vielmehr wie beim Abschluss von Staatsver-

trägen ihre Beendigung delikater Erwägungen und schneller Entschliessungen zu bedürfen scheint.

Diese unbedingte Legitimation fällt weg, wenn die Endigung des Staatsvertrags nicht durch Aufhebung des alten sondern durch Ersetzung des alten durch einen neuen Vertrag vor sich geht; denn dann kommen nur die Vorschriften in Betracht, die auch sonst für einen Abschluss massgebend sind. Die Aufhebung durch Eingehung eines neuen Vertrags ist dem Abschluss eines Vertrags gleichzustellen, sodass hierbei in den Staaten des völkerrechtlichen Systems der Volksvertretung eine Mitwirkung zusteht.

Versuche ihr Recht zur Aufhebung von Staatsverträgen zu beeinschränken sind sowohl von der preussischen wie der Reichsregierung juristisch mit vollem Recht stes zurück gewiesen worden.

Die Ausserkraftsetzung des Staatsvertrags ist soweit sie beabsichtigt, die Wirkungen, die der Inhalt des Staatsvertrags nach innen ausübt, zu beendigen ein rein staatsrechtlicher Akt. Die Ausserkraftsetzung ist nicht notwendigerweise mit der Aufhebung der Staatsverträge verbunden. Genau so wie beim Abschluss völkerrechtliche und staatsrechtliche Wirkung unabhängig von einander eintreten konnten, ebenso kann einerseits eine staatsrechtliche Massnahme z. B. ein Strafgesetz, das auf Grund eines Staatsvertrags ergangen ist, recht wohl auch nach der völkerrechtlichen Aufhebung des Staatsvertrags in Geltung bleiben, während auch umgekehrt die staatsrechtliche Wirkung ausgehoben werden kann, obwohl die völkerrechtliche Verpflichtung ungemindert fortbesteht. Allerdings wird dieses letztere Ergebnis nur durch Vertragsbruch möglich sein.

Es wurden früher drei Arten der Inkraftsetzung unterschieden. Ihnen müssen auch entsprechende Arten der Ausserkrafttretung zur Seite treten, bei denen gleichfalls nach der Mitwirkung der Volksvertretung gefragt werden kann.

Der vorgeschlagene Weg des Ausführungsgesetzes führt auch hier zur einfachsten Lösung. Unabhängig, wenigstens der Form nach vom Vertrage ist das Gesetz ergangen, unabhängig wirkt es weiter unabhängig vom Vertrage kann es aufgehoben werden oder weiterbestehen. Eine Mitwirkung der Volksvertretung findet notwendigerweise bei der Ausserkraftsetzung ebenso statt, wie bei der Inkraftsetzung. Auf diese Weise wird der Volksvertretung eine ausserordentliche wirksame Beteiligung gesichert, die allgemeinen konstitutionellen Grundsätzen ebensowohl wie der Mitwirkung der Volksvertretung beim Abschluss des Staatsvertrags entspricht.

Beim Autorisationsgesetz gibt der Souverän das Gesetz. Es ist im Zweifel anzunehmen, dass die Delegation auch auf das Recht der Ausserkraftsetzung sich erstreckt; schon aus dem Grunde, weil eine zeitliche Grenze für die das durch den Akt der Delegation ergehende Gesetz erlassen werden soll, vom Parlament gewöhnlich nicht mitbestimmt wird, sondern es dem Souverän überlassen bleibt, mit dem Gesetz auch die Zeit seiner Dauer zu bestimmen.

Schwieriger ist die Konstruktion, wenn die Genehmigung der Volksvertretung sich auf den ganzen Vertrag erstreckt hat, wenn also die Genehmigung uno actu ergangen ist. Es fragt sich also „ob der Grundsatz von der formellen Gesetzeskraft auch hier Platz greift, oder ob mit dem Vertrage auch das entsprechende Gesetz ohne weiteres endigt, sowie in welcher Weise die zweite Alternative rechtlich zu begründen wäre. Von den Schriftstellern erklärt sich ein Teil für die erste Möglichkeit, ein anderer Teil für die zweite — wobei aber unter diesen wieder ein Streit darüber besteht, ob die gleichzeitige Endigung von Vertrag und Gesetz darauf zurückzuführen ist, dass dem völkerrechtlichen Organe auch die Aufhebung des Gesetzes übertragen ist, oder darauf, dass der Vertrag stillschweigend

oder ausdrücklich zur Bedingung für die Geltung des Gesetzes gemacht ist, mit deren Wegfall auch sein Bestand ein Ende findet". [1])

Man wird annehman müssen, dass dieses Vertragsgesetz auch mit dem Vertrage aufhört. Nach früheren Erörterungen is es zu einem selbständigen vom formellen Staatsvertrag getrennten Wesen gar nicht gekommen, sondern uno actu wurden Staatsvertrag und Gesetz miteinander geschaffen; man wird daher annehmen müssen, dass dasselbe auch bei der Endigung des Vertrages der Fall sein wird. Ist im Vertragsgesetz ein Termin zur Endigung vorgesehen, so treten mit seinem Eintritt das Vertragsgesetz sowohl völkerrechtlich als auch staatsrechtlich ausser Kraft. *Laband* sagt hierzu: [2]) „Hierbei ist von dem häufigen Falle, dass im Staatsvertrag selbst eine bestimmte Dauer seiner Geltung vereinbart ist, abzusehen; denn der Endtermin bezieht sich zugleich auf die staatsrechtliche Geltung." Es ist anzunehmen, dass die Genehmigung des Vertrags zu gleicher Zeit eine Ermächtigung an die Regierung mit der völkerrechtlichen Aufhebung auch die staatsrechtliche Ausserkraftsetzung zu bewirken, bedeuten soll.

---

[1]) *Riess*, S. 93.
[2]) *Laband*, S. 153.

# Literaturnachweis.


1. *Affolter*, Staat und Recht, in den Annalen des Deutschen Reichs, S. 185. 1903
2. *Affolter*, Der deutsch-schweizerische Niederlassungsvertrag, im Archiv für öffentliches Recht Bd. VI. 1891
3. *Arimori*, Das Staatsrecht von Japan, Strassburger Dissertation. 1892
4. *Arndt*, Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1901
5. *Beling*, Besprechung von *Heilborns* Völkerrecht, in der kritischen Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1896
6. *Bergbohm*, Staatsverträge und Gesetze als Quellen des Völkerrechts 1876
7. *Berndt*, Der rechtliche Schutz völkerrechtlicher Normen nach deutschem Reichsrecht. Göttinger Dissertation. 1894
8. *Blackstone*, Commentaries on the Laws of England I. 1809
9. *Bluntschli*, Staatswörterbuch, Bd. 9. 1867
10. *Bluntschli*, Das moderne Völkerrecht. 1878
11. *Brie*, Zur Theorie des konstitutionellen Staatsrechts, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 4. 1889
12. *Bulmerincq*, Völkerrecht. 1884
13. *Dareste*, Les constitutions modernes II. 1891
14. *Entscheff*, Die völkerrechtliche Bedeutung des Berliner Vertrags von 1878. Würzburger Dissertation 1903
15. *Gerber*, Grundzüge des Deutschen Staatsrechts 1880
16. *Gierke*, Besprechung von *Labands* Staatsrecht II. Zeitschrift für privat- und öffentliches Recht, Bd. 6. 1879
17. *Gneist*, Gutachten über die Auslegung des Artikel 48 der preussischen Verfassungsurkunde (bei *Meier*) 1868
18. *Gorius*, Das Vertragsrecht des Deutschen Reichs, in den Annalen des Deutschen Reichs 1874—75
19. *Grotius*, De jure belli ac pacis lib. II. 1750
20. *Henel*, Staatsrecht. 1901

21. *Hartmann*, Institutionen des praktischen Völkerrechtes in Friedenszeiten. 1878
22. *Heilborn*, System des Völkerrechts. 1896
23. *Heilborn*, Der Staatsvertrag als Staatsgesetz, im Archiv für öffentliches Recht, Bd. 12. 1897
24. *Holtzendorff*, Handbuch des Völkerrechts I. 1885
25. Japanische Verfassungsurkunde.
26. *Jellinek*, Die rechtliche Natur der Staatenverträge. 1880
27. *Jellinek*, Gesetz und Verordnung. 1887
28. *Kaufmann*, Die Rechtskraft des internationalen Rechts. 1899
29. *Klöppel*, Der Handelsvertrag mit Spanien und die Reichsverfassung, in den preussischen Jahrbüchern Bd. 52. 1883
30. *Klüber*, Europäisches Völkerrecht. 1851
31. *Laband*, Das Staatsrecht des deutschen Reichs im Handbuch des öffentlichen Rechts. 1883
32. *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs in 4 Bänden. 1901
33. *Laband*, Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. 1902
34. *Leoni*, Ein Beitrag zur Lehre von der Gültigkeit der Staatsverträge, im Archiv für öffentliches Recht Bd. 1. 1886
35. *Liszt*, Völkerrecht. 1904
36. *Martens*, Nouveau recueil des traités, Serie 2. Bd. 26—32. 1899—05
37. *Meier*, Über den Abschluss von Staatsverträgen. 1874
38. *Meyer*, Besprechung von *Labands* Staatsrecht II. in den Annalen des Deutschen Reichs. 1878
39. *Meyer*, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts 5 u. 6. Aufl. 1899—1905
40. *Moser*, Grundsätze des jetzt üblichen Völkerrechts in Friedenszeiten. 1750
41. *Nippold*, Der völkerrechtliche Vertrag. 1894
42. *Ompteda*, Literatur des gesamten sowohl natürlichen als positiven Völkerrechts. 1785
43. *Oppenheim*, System des Völkerrechts. 1886
44. *Otto*, Das Staatsrecht des Herzogtums Braunschweig, im Handbuch des öffentlichen Rechts III. 2. 1888
45. *Pommerening*, Die auswärtigen Hoheitsrechte der deutschen Einzelstaaten. Greifswalder Dissertation. 1904
46. *Prestele*, Die Lehre vom Abschluss völkerrechtlicher Verträge durch das Reich und dessen Einzelstaaten. München. Dissertation. 1882
47. *Proebst*, Der Abschluss völkerrechtlichtlicher Verträge durch das Deutsche Reich und dessen Einzelstaaten, in den Annalen des Deutschen Reichs. 1882
48. *Pütter*, Kurzer Begriff des deutschen Staatsrechts. 1768
49. *Rehm*, Allgemeine Staatslehre. 1899

